

# Regeringens proposition

## 2024/25:34



Totalförsvaret 2025–2030

Prop.  
2024/25:34

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 14 oktober 2024

*Acko Ankarberg Johansson*

*Pål Jonson*  
(Försvarsdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag om ett nytt mål för totalförsvaret, nya mål för det militära försvaret respektive civila försvaret samt inriktningen för Försvarsmaktens krigsorganisation.

Vidare innehåller propositionen regeringens bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Regeringen behandlar utifrån denna utgångspunkt totalförsvarets fortsatta utveckling inklusive en initial bedömning av Natomedlemskapets konsekvenser för utformningen av det militära och civila försvaret.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	5
2	Ärendet och dess beredning .....	6
3	Politikens inriktning.....	9
4	Säkerhetspolitik .....	15
4.1	Övergripande säkerhetspolitisk utveckling .....	15
4.1.1	Globala trender.....	15
4.1.2	Den regelbaserade världsordningen.....	20
4.1.3	Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.....	21
4.2	Den säkerhetspolitiska utvecklingen i vissa regioner.....	22
4.2.1	Sveriges närområde .....	22
4.2.2	Ryssland .....	23
4.2.3	USA.....	27
4.2.4	Mellanöstern och Afrika.....	30
4.2.5	Den indopacifiska regionen .....	30
4.3	Internationellt samarbete .....	34
4.3.1	Sverige i Nato.....	36
4.3.2	Svenska prioriteringar i Nato.....	38
4.3.3	EU .....	41
4.3.4	Norden och Baltikum .....	44
4.3.5	Tyskland och Polen .....	45
4.3.6	Storbritannien och Frankrike.....	45
4.3.7	USA.....	46
4.3.8	Indopacifiska regionen .....	47
4.4	Internationella insatser .....	48
4.4.1	Insatsernas karaktär .....	49
4.5	Konsekvenser av den säkerhetspolitiska utvecklingen .....	50
4.5.1	Ukraina.....	50
4.5.2	Globala konsekvenser.....	51
4.5.3	Det militärstrategiska läget.....	52
4.5.4	Säkerhetspolitisk inriktning.....	54
5	Försvarspolitiska utgångspunkter och mål.....	57
5.1	Gemensamma utgångspunkter för totalförsvaret.....	57
5.2	Övergripande mål för totalförsvaret .....	59
5.3	Mål för det militära försvaret .....	60
5.4	Mål för det civila försvaret.....	62
6	Militärt försvar.....	63
6.1	Ett förstärkt militärt försvar.....	63
6.2	Utgångsläget i krigsorganisationen .....	64
6.3	Sverige som allierad och konsekvenser för det militära försvaret .....	66
6.4	Svenskt militärt stöd till Ukraina och lärdomar från kriget i Ukraina.....	69
6.5	Försvarsmaktens krigsorganisation .....	71
6.5.1	Armén.....	75
6.5.2	Marinen .....	78

6.5.3	Flygvapnet och rymddomänen .....	80
6.5.4	Specialförbanden .....	84
6.5.5	Ledningsfunktionen .....	84
6.5.6	Logistikfunktionen .....	86
6.5.7	Hemvärnet .....	88
6.6	Personalförsörjning.....	89
6.6.1	Grundutbildning med värnplikt .....	89
6.6.2	Anställd personal .....	93
6.6.3	Veteraner .....	94
6.6.4	Jämställdhet och mångfald .....	94
6.7	Materieförsörjning.....	95
6.7.1	Materieförsörjningens inriktning.....	95
6.7.2	Försörjningssäkerhet.....	96
6.7.3	Strategiska materielområden .....	97
6.7.4	Den försvarsindustriella basen.....	98
6.7.5	Materieförsörjningen i ett internationellt och mellanstatligt sammanhang.....	99
6.7.6	Försvarsinnovation .....	101
6.8	Infrastrukturförsörjning .....	102
6.8.1	Försvarsmaktens infrastruktur .....	102
6.8.2	Militära behov av transportinfrastruktur.....	106
7	Civilt försvar .....	107
7.1	Ett starkt civilt försvar .....	107
7.1.1	Samhällets motståndskraft är en del i Natos samlade avskräckning och försvar.....	110
7.2	Skapa förutsättningar för ett stärkt civilt försvar.....	111
7.2.1	Ledningsstruktur och organisation av det civila försvaret.....	111
7.2.2	Utveckling av beredskapsstrukturen för civilt försvar och krisberedskap.....	113
7.2.3	Säkerställ en organisation som kan upprätthålla nödvändig verksamhet under höjd beredskap och ytterst krig.....	116
7.2.4	Det civila försvarets förmåga att stödja det militära försvaret behöver stärkas.....	117
7.2.5	Individens egenberedskap behöver stärkas...	118
7.2.6	Psykologiskt försvar och försvarsvilja.....	119
7.2.7	Stärkt arbete med beredskap och krishantering på EU-nivå.....	120
7.2.8	Ekonomiskt försvar .....	121
7.3	Säkerställa förmågan i de viktigaste sambällsfunktionerna inom det civila försvaret.....	126
7.3.1	Försörjning av kritiska varor och tjänster samt utrikeshandel .....	127
7.3.2	Ekonomisk säkerhet.....	128
7.3.3	Elektroniska kommunikationer och post .....	129
7.3.4	Energiförsörjning.....	130
7.3.5	Finansiella tjänster .....	131
7.3.6	Försörjning av grunddata.....	132
7.3.7	Hälsa, vård och omsorg .....	133

	7.3.8	Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.....	135
	7.3.9	Ordning och säkerhet.....	136
	7.3.10	Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen.....	138
	7.3.11	Transporter .....	139
	7.3.12	Annan samhällsviktig verksamhet.....	141
8		Cybersäkerhet och cyberförsvar.....	145
	8.1	Hotbild.....	146
	8.2	Cybersäkerhet.....	147
	8.3	Cyberförsvar.....	150
9		Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst .....	152
	9.1	En stärkt och utvecklad försvarsunderrättelseförmåga och militär säkerhetstjänst .....	152
	9.2	Underrättelse- och säkerhetstjänstsamarbete inom Nato.....	154
10		Frivilliga försvarsorganisationer .....	155
11		Forskning och utveckling.....	157
12		Ekonomi, styrning och uppföljning.....	160
	12.1	Ekonomisk inriktning för det militära försvaret .....	160
	12.2	Ekonomisk inriktning för det civila försvaret.....	162
	12.3	Styrning av totalförsvaret .....	163
	12.4	Styrning av det militära försvaret.....	165
	12.5	Styrning av det civila försvaret.....	169
13		Genomförande .....	170
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 2024 .....	174

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2024/25:34

Regeringens förslag:

1. Riksdagen godkänner det övergripande mål för totalförsvaret som ska gälla fr.o.m. 2025 (avsnitt 5.2).
2. Riksdagen godkänner det mål för det militära försvaret som ska gälla fr.o.m. 2025 (avsnitt 5.3).
3. Riksdagen godkänner det mål för det civila försvaret som ska gälla fr.o.m. 2025 (avsnitt 5.4).
4. Riksdagen godkänner inriktningen för Försvarsmaktens krigsorganisation (avsnitt 6.5).

## 2 Ärendet och dess beredning

Till grund för denna proposition ligger bl.a. Försvarsberedningens rapporter Kontrollstation 2023 (Ds 2023:12), Allvarstid (Ds 2023:19), Kraftsamling (Ds 2023:34) och Stärkt försvarsförmåga (Ds 2024:6).

Regeringen beslutade den 16 augusti 2018 att tillsätta en utredning som skulle analysera och föreslå en struktur för ansvar, ledning och samordning inom civilt försvar på central, regional och lokal nivå (dir. 2018:79). Den 1 mars 2021 tog regeringen emot Utredningen om civilt försvars betänkande Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25). I denna proposition behandlas den del av betänkandet som avser föreskriftsrätt för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser, se avsnitt 7.2.1 (Fö2023/00098).

Regeringen beslutade den 17 december 2020 (Fö nr 18 och Fö nr 29) om ett uppdrag till Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att ta fram en inriktning för en sammanhängande planering för totalförsvaret. Uppdraget delredovisades den 1 september 2021 (Fö2020/01269 (delvis)).

Riksdagen har tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om Sveriges säkerhetspolitiska linje (bet. 2020/21:UFöU5 punkt 4, rskr. 2020/21:252, rskr. 2020/21:253). Av tillkännagivandet följer att regeringen, utifrån riksdagens tillkännagivande om en Natooption, måste säkerställa brett stöd för Sveriges säkerhetspolitik och därmed tydliggöra en förankrad svensk säkerhetspolitisk linje (bet. 2020/21:UFöU5 s. 8–9). Riksdagen har även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om tydliggörande av svensk säkerhetspolitik (bet. 2021/22:UU11 punkt 5, rskr. 2021/22:187). Av tillkännagivandet följer att Sveriges säkerhetspolitiska linje läggs fast av regeringen, men att regeringen har ett ansvar för att förankra den i riksdagen och att det i en parlamentarisk demokrati i längden blir ohållbart om en regerings säkerhetspolitiska linje inte har stöd i riksdagen, varför omformuleringar bör ske i samråd mellan riksdagen och regeringen (bet. 2021/22:UU11 s. 17). Tillkännagivandena behandlas i avsnitt 4.5.4. Tillkännagivandena är slutbehandlade.

Den 16 december 2021 (Fö nr 23) beslutade regeringen om ett uppdaterat uppdrag till Försvarsmakten och MSB att redovisa en samlad bedömning av förmågan inom totalförsvaret. Uppdraget slutredovisades den 2 oktober 2023 (Fö 2021/01328).

Den 16 mars 2022 träffades en överenskommelse mellan riksdagens partier som bl.a. omfattade att anslagen till det militära försvaret skulle nå två procent av BNP så fort det var praktiskt möjligt. Regeringen beslutade den 24 mars 2022 (Fö nr 5) om uppdrag till Försvarsmakten att lämna förslag på anslagsökningar för det militära försvaret för att nå och bibehålla en anslagsnivå som motsvarar två procent av BNP. Försvarsmakten redovisade den 8 april 2022 uppdraget (Fö2022/00125 (delvis)) där myndighetens preliminära bedömning var att detta kunde uppnås senast 2028. Den 24 mars 2022 (Fö nr 13) beslutade regeringen om ett uppdrag till Försvarets radioanstalt om att lämna förslag på

anslagsökningar för myndigheten. Försvarets radioanstalt redovisade underlaget den 11 april 2022 (Fö 2022/00536).

Regeringen beslutade den 19 maj 2022 (Fö nr 8) att ge Försvarsmakten i uppdrag att inkomma med ett kompletterande budgetunderlag för 2023 samt att myndigheten skulle planera för att anslagen för det militära försvaret skulle nå två procent av BNP senast 2028. Regeringens beslut omfattade även att Försvarsmakten skulle redovisa underlag inför kommande försvarsbeslut, däribland uppdrag rörande militär förmåga i övre Norrland, perspektivstudien 2022, bedömning av genomförande av försvarsbeslutet 2020 samt förberedande planering av 17 utpekade åtgärder inför kontrollstationen 2023. Försvarsmakten redovisade uppdragen den 31 oktober 2022 (Fö2022/01360). Regeringen gav den 19 maj 2022 (Fö nr 9) Försvarets materielverk i uppdrag att inkomma med ett kompletterande budgetunderlag för 2023. Försvarets materielverk redovisade underlaget den 9 juni 2022 (Fö2022/00273). Regeringen gav den 19 maj 2022 (Fö nr 10) Försvarets radioanstalt i uppdrag att inkomma med ett kompletterade budgetunderlag för 2023. Försvarets radioanstalt redovisade underlaget den 9 juni (Fö 2022/00276).

Regeringen gav den 7 juli 2022 (Ju nr I:34) i uppdrag till Försvarsmakten och MSB att gemensamt och i samverkan med bl.a. beredskapsansvariga myndigheter och andra aktörer pröva förmågan till rapportering och framtagande av samlade lägesbilder under höjd beredskap med utgångspunkt i gällande författningar (Ju2022/02410).

Den 12 december 2022 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Pål Jonson, om anvisningar för Försvarsberedningens arbete. Försvarsberedningen redovisade sitt arbete i rapporterna Kontrollstation 2023 (Ds 2023:12), Allvarstid (Ds 2023:19), Kraftsamling (Ds 2023:34) och Stärkt försvarsförmåga (Ds 2024:6).

Med anledning av Sveriges ansökan om medlemskap i Nato överlämnade regeringen den 7 mars 2023 en proposition till riksdagen. Riksdagen beslutade den 22 mars 2023 i enlighet med regeringens förslag om anslutning till nordatlantiska fördraget, avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) samt tillhörande förslag till lagändringar (prop. 2022/23:74, bet. 2022/23:UU16, rskr. 2022/23:148).

Regeringen beslutade den 30 mars 2023 (Fö nr II:3) om ändring av anvisningar för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2021–2024 genom vilket beredskapsansvariga myndigheter gavs i uppdrag att årligen bl.a. redovisa genomförda och planerade åtgärder för att bidra till relevanta delar av målet för det civila försvaret samt bedömning av myndighetens förmåga att kunna verka under höjd beredskap samt att bidra till relevanta delar av målet för det civila försvaret. Samma dag beslutades (Fö nr II:2) även om ett uppdaterat uppdrag till MSB om att årligen göra en samlad bedömning av förmågan inom det civila försvaret med utgångspunkt i målet för det civila försvaret. I sin bedömning skulle MSB använda sig av beredskapsmyndigheternas redovisningar i enlighet med de ändrade anvisningarna för försvarsbeslutsperioden.

Regeringen beslutade den 1 juni 2023 (Fö nr I:16) om uppdrag till Försvarsmakten att inkomma med ett reviderat underlag inför kommande försvarsbeslut. Uppdraget redovisades den 6 november 2023 (Fö 2023/00917 (delvis)). Regeringen beslutade den 1 juni 2023 (Fö nr I:14) om uppdrag till Försvarets materielverk att inkomma med ett reviderat

underlag för 2024. Uppdraget redovisades den 28 juni 2023 (Fö2023/01237). Den 1 juni 2023 (Fö nr I:15 och Fö nr I:17) beslutade regeringen om att ge Försvarets radioanstalt i uppdrag att inkomma med ett reviderat budgetunderlag och ett reviderat underlag till kommande försvarsbeslut. Försvarets radioanstalt redovisade det reviderade underlaget till kommande försvarsbeslut den 9 juni 2022 (Fö2022/00276). Försvarets radioanstalt redovisade det reviderade budgetunderlaget den 27 juni 2023 (Fö 2023/01233).

Regeringen beslutade den 13 juli 2023 (Fö nr II:1) om att ge MSB i uppdrag att redovisa hur erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina kan tas tillvara i det civila försvaret. En delredovisning lämnades till Regeringskansliet den 6 november 2023 och en slutredovisning den 7 juni 2024 (Fö2023/01325). Samma dag beslutade regeringen (Fö nr I:5) om att ge Försvarmakten i uppdrag att redovisa erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina. Försvarmakten delredovisade uppdraget 6 november 2023 och slutredovisade uppdraget 3 juni 2024 (Fö2023/01755). Regeringen beslutade även (För nr I:6) om att ge Försvarets materielverk i uppdrag att redovisa erfarenheter och lärdomar från kriget i Ukraina. Försvarets materielverk delredovisade uppdraget 1 november 2023 och slutredovisade uppdraget 7 juni 2024 (Fö2023/1749).

Den 19 december 2023 tog regeringen emot Försvarsberedningens rapport Kraftsamling – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (Ds 2023:34). Med anledning av Försvarsberedningens rapport beslutade regeringen den 21 december 2023 (Fö nr II:6) om uppdrag till sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och andra berörda myndigheter att senast den 7 mars 2024 redovisa en bedömning av genomförbarheten av åtgärdsförslagen utifrån sina respektive ansvarsområden. Samma dag fick MSB i uppdrag (Fö nr II:5) att senast den 7 april redovisa en samlad bedömning av genomförbarheten och konsekvenserna av de åtgärdsförslag som Försvarsberedningen lämnat i rapporten Kraftsamling, samt att göra detta med beaktande av MSB:s förslag i rapporten Framåtanda. I uppdraget ingick för MSB att beakta de bedömningar som sektorsansvariga myndigheter, civilområdesansvariga länsstyrelser och andra berörda myndigheter gavs om genomförbarheten av åtgärdsförslagen utifrån sina respektive ansvarsområden. Inom ramen för uppdraget skulle MSB inhämta synpunkter från Försvarmakten, de sektorsansvariga myndigheterna, civilområdesansvariga länsstyrelserna samt vid behov även ha en dialog med andra berörda aktörer.

Utifrån Försvarsberedningens förslag till ekonomisk planeringsram för det civila försvaret som lämnades i slutredovisningen Stärkt försvarsförmåga Sverige som allierad (Ds 2024:6) skickade Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) den 2 maj 2024 en remiss till MSB om förslag till fördelning av medel till civilt försvar (Fö2024/00869 (delvis)). Underlaget inkom den 5 maj 2024 (Fö2024/00869 (delvis)). Regeringen har bl.a. med utgångspunkt i Försvarsberedningens och MSB:s förslag föreslagit medelstilldelning till aktörer inom det civila försvaret, se avsnitt 12.2.

Med anledning av Försvarsberedningens rapport Stärkt försvarsförmåga beslutade regeringen den 6 maj 2024 om uppdrag till Försvarmakten att inkomma med ett nytt budgetunderlag för 2025 (Fö nr I:1).



Försvarsmakten redovisade den 5 juni 2024 det nya budgetunderlaget för 2025 (Fö2024/01124). Regeringen gav den 6 maj 2024 Försvarets materielverk i uppdrag att inkomma med ett nytt budgetunderlag för 2025 (Fö nr I:3). Försvarets materielverk redovisade den 5 juni 2024 det nya budgetunderlaget för 2025 (Fö2024/01127). Regeringen gav den 6 maj 2024 (Fö nr I:2) Försvarets radioanstalt i uppdrag att inkomma med ett nytt budgetunderlag för 2025. Försvarets radioanstalt redovisade underlaget den 5 juni 2024 (Fö2023/00917).

Regeringen beslutade den 11 januari 2024 (Fö nr II:2) om uppdrag till MSB att stärka stödet för planering av krigsorganisationen inom civilt försvar. I uppdraget ingår bl.a. att utveckla det stöd som redan finns kring krigsorganisation och att utveckla formerna för hur stöd ges till olika aktörer när det gäller arbetet med att ta fram en krigsorganisation. MSB redovisade uppdraget den 1 mars 2024 (Fö2024/00054).

Regeringen beslutade den 4 juli 2024 om en nationell säkerhetsstrategi för Sverige, i vilken den övergripande inriktningen för regeringens arbete med nationell säkerhet ges. Regeringen överlämnade till riksdagen den 8 juli 2024 skrivelsen Nationell säkerhetsstrategi (skr. 2023/24:163).

### 3 Politikens inriktning

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har i grunden förändrat och försämrat säkerhetsläget i vår del av världen. Maktutövning med militärt våld är återigen en realitet i Europa och vårt närområde. Det är tydligt att Ryssland inte respekterar krigets lagar och att civil infrastruktur och civilbefolkningen ses som legitima mål.

Ryssland har ådragit sig omfattande personella och materiella förluster i Ukraina, främst inom armétridskrafterna. Uppbyggande av ny rysk militär förmåga samt återtagande av den förmåga som har förlorats i Ukraina pågår dock. Rysslands militära förmåga i Sveriges närområde med luft- och sjöstridskrafter kvarstår, likaså förmågan att verka med hybrida medel och specialförband. Kinas fördjupade partnerskap med Ryssland och möjliggörande av Rysslands anfällskrig mot Ukraina bidrar till det allvarliga säkerhetsläget i Europa.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget ansökte Sverige och Finland om medlemskap i Nato i maj 2022. Sedan den 7 mars 2024 är Sverige medlem av alliansen. Integrationen av Sverige i Natos politiska och militära strukturer har gått snabbt men arbetet med att fullt ut inlemma Sverige i alliansens planer och förmågor kommer att behöva fortgå även under kommande period. I ljuset av det försämrade omvärldsläget och som nybliven medlem av Nato står Sverige inför ett epokgörande totalförsvarsbeslut.

Regeringen har sedan sitt tillträde hösten 2022 gjort stora satsningar på totalförsvaret. Anslaget till det militära försvaret har fördubblats sedan 2020 och satsningarna på det civila försvaret flerdubblats sedan 2020. Återuppbyggnaden av försvaret inleddes 2015, men görs efter en lång tid av krympande resurser, då anskaffning av materiel och förnödenheter, utbildning och infrastruktur inte har varit dimensionerade för att möta den

hotbild som idag är en realitet och där uppbyggnaden av det civila försvaret har fått stå tillbaka. För att nå en relevant förmåga kommer målmedvetenhet och uthållighet att krävas. Som beskrivs i regeringens nationella säkerhetsstrategi (skr. 2023/24:163) ska uppbyggnaden av totalförsvaret tillmätas stor betydelse när avvägningar och prioriteringar mellan olika samhällsintressen görs.

Natos kollektiva försvarsåtaganden påverkar totalförsvaret kvalitativt och kvantitativt. Som allierad är Sverige en del av alliansens samlade avskräckning och försvar, inklusive den nukleära avskräckningen. Centrala åtaganden är också att stärka vårt nationella försvar samt att upprätthålla och stärka samhällets beredskap och motståndskraft. En inledande prioritet för Sverige är anslutningen till Natos integrerade luft- och robotförsvar. Andra prioriteringar omfattar Sveriges deltagande i Natos framskjutna närvaro i Lettland, i Natos stående marina styrkor i Natos luftrumsövervakning samt rollen som ramverksnation för Natos framskjutna närvaro i Finland. Åtgärder ska därtill vidtas för att öka Sveriges förmåga till världlandsstöd, något som i hög grad även omfattar de civila delarna av totalförsvaret. Med stärkt nationell resiliens genom civil planering kan Sverige bidra till stöd för genomförande av alliansens försvarsplaner. Sverige ska vara en trovärdig och pålitlig allierad som solidariskt bidrar till de samlade försvarsansträngningarna inom Nato. Detta förutsätter en stark förmåga inom totalförsvaret.

Det försämrade säkerhetspolitiska läget tydliggör EU:s och Natos kompletterande roller. Nato spelar en avgörande roll för avskräckning, medan EU ansvarar för betydande politiskt, ekonomiskt, humanitärt, rättsligt och militärt stöd till Ukraina samt sanktionspolitiken mot Ryssland och Belarus. Inom EU har också steg tagits för att stärka den samlade europeiska militära förmågeutvecklingen, liksom den försvarsindustriella och tekniska basen inom unionen.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen, i linje med Försvarsberedningens förslag, att betydande medel tillförs det militära och civila försvaret för att finansiera förslagen i denna inriktning för totalförsvaret 2025–2030. De tillskott som regeringen föreslår till det militära och civila försvaret möjliggör t.ex. att fyra brigader i allt väsentligt ska vara operativa till 2030, en utökad anskaffning av luftvärn och förnödenheter, en utökad repetitionsutbildning och viktiga satsningar för att öka förmågan i det civila försvaret inom exempelvis räddningstjänst, elektroniska kommunikationer samt elförsörjning.

Med en ökad ambitionsnivå och betydande ekonomiska tillskott krävs att tillförda medel används effektivt och leder till avsedd effekt. Regeringen avser att se över lagar, förordningar och arbetssätt för att undanröja hinder för uppbyggnaden av totalförsvaret. Det kan t.ex. gälla olika former av tillståndsgivning och andra begränsningar. Styrningen av försvaret behöver vidare anpassas för att främja och påskynda tillväxten inom totalförsvaret. Grunderna i denna anpassning är att delegera beslutsfattande till den mest ändamålsenliga nivån, att stärka regeringens uppföljning samt att förbättra förutsättningarna för långsiktig planering.

Regeringens prioritering för kommande period är att snabbt bygga militär förmåga och åstadkomma materiellt och personellt uppfyllda och samövade förband som motsvarar omvärldsutvecklingens krav och Sveriges ambition att vara en trovärdig, pålitlig och solidarisk allierad.

Uppbyggnaden av det militära försvaret brådskar och krigsorganisationens utveckling behöver påskyndas i förhållande till nu liggande planer. För att kunna accelerera förmågetillväxten under kommande försvarsbeslutsperiod aviserar regeringen i budgetpropositionen för 2025 tillskott till det militära försvaret på över 170 miljarder kronor för perioden 2025–2030, i enlighet med den ram som Försvarsberedningen föreslog. Regeringen bedömer att försvarsutgifterna enligt Natos redovisningspraxis kommer uppgå till 2,2 procent av BNP redan 2024. Med tillskotten som görs för att finansiera inriktningen av det militära försvaret 2025–2030 bedöms försvarsutgifterna som andel av BNP uppgå till omkring 2,6 procent 2028.

Med föreliggande proposition ökas takten i krigsförbandsproduktionen samtidigt som nyttjandet av krigsförbanden blir högre än tidigare. Stödet till Ukraina har genererat behov av återanskaffning av materiel och förnödenheter. Sammantaget har användningen av svenska förband ökat, med ett ökat slitage av materiel och infrastruktur och ökade kostnader för vidmakthållande som följd. Detta påverkar i hög grad också arbetsförhållandena för försvarets personal. Därtill har över tid ett behov ackumulerats av förmågehöjande åtgärder inom det militära försvaret av en mer grundläggande karaktär.

Det militära försvarets samlade utveckling under kommande år kommer till stor del vara kvalitativ snarare än kvantitativ med avseende på antalet krigsförband. Under perioden föreslår regeringen att en betydande del av försvarsanslagen läggs på att renovera, modifiera och förlänga livslängden på existerande materiel och på att nyanskaffa förnödenheter såsom ammunition. Personal i olika kategorier behöver därtill rekryteras och utbildas och antalet värnpliktiga öka. Försvarsmakten behöver vara en attraktiv arbetsgivare för att kunna rekrytera och behålla personal. Kopplat till detta gör regeringen i propositionen en särskild satsning på infrastruktur som länge har varit eftersatt, även med avseende på krigsorganisationen.

I enlighet med Försvarsberedningens förslag prioriterar regeringen utvecklingen av fyra brigader till 2030 och de förutsättningar som krävs för att uppnå detta. Även regeringens prioriteringar för marinen och flygvapnet följer Försvarsberedningens förslag. Särskilda medel avdelas för att utöka personaltillgången i marinen. Utbildning av officerare och värnpliktiga, inklusive repetitionsutbildning, ges särskild uppmärksamhet. Grundutbildningsvolymerna av värnpliktiga och repetitionsutbildning föreslås öka.

Kriget i Ukraina visar på vikten av fungerande luftvärn och långräckviddig bekämpningsförmåga, drönarens centrala roll på krigsskådeplatsen liksom hur viktiga delar av kriget utspelas inom cyberspace. Regeringen föreslår mot bakgrund av dessa erfarenheter och Försvarsberedningens rapporter en utökning av luftvärnsförmågan inom olika delar av krigsorganisationen, ett påbörjande av utveckling av

raketartilleriförmåga, anskaffning av autonoma och obemannade farkoster samt en förstärkning av förmågan till defensiva och offensiva cyberoperationer.

Erfarenheter från kriget i Ukraina stärker även insikten om den nära kopplingen mellan materielfrågor, försvarsinnovation, forskning och utveckling. Nya materielsystem måste levereras snabbare och inom utsatt tid. Försörjningssäkerheten behöver öka. Regeringen föreslår därför att satsningarna på forskning och utveckling förstärks så att nya förmågor kan utvecklas och självförsörjning säkerställas på integritetskritiska områden. Utbytet mellan de civila och militära sektorerna inom industri, akademi och myndigheter behöver fortsatt utvecklas.

Vikten av att kunna tyda, strukturera och förutse sin omvärld har också tydliggjorts på det moderna slagfältet. Regeringen föreslår därför att försvarsunderrättelseförmågan och den militära säkerhetstjänsten fortsätter att utvecklas och den nationella och internationella samverkan fördjupas. Med totalförsvarspropositionen möjliggörs också anskaffning av spanings- och övervakningssatelliter vilket är ett viktigt steg för att utveckla den svenska rymdförmågan och en del av regeringens försvars- och säkerhetsstrategi för rymden. Inom ramen för digitalisering av funktioner inom det militära försvaret föreslår regeringen åtgärder som bl.a. är nödvändiga för att kunna utnyttja avancerade verkanssystem och genomföra multidomänoperationer.

Natomedlemskapet ställer ökade krav på interoperabilitet med allierade inom Nato. Regeringen föreslår därför att krigsorganisationen utökas i vissa delar inom ledning och logistik och att en ny kategori förband avsedda för territoriella uppgifter införs.

## Civilt försvar

Regeringens prioritering för kommande period är att fortsätta stärka förmågan inom det civila försvaret och att öka takten i utvecklingen. Det civila försvaret ska byggas utifrån de krav som ställs i höjd beredskap och ytterst krig och ha förmåga att bidra till det militära försvarets förmåga, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt skydda civilbefolkningen. Det civila försvaret ska också ha förmåga att upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

Rysslands brutala krigföring i Ukraina illustrerar den förödelse och de påfrestningar som Sverige och allierade kan ställas inför. Sveriges civila försvar behöver byggas utifrån de krav som ställs i höjd beredskap och ytterst krig. Samhällets aktörer måste vidta åtgärder för att kunna möta och hantera ett väpnat angrepp.

Enligt regeringen kräver ett krig att det hos beslutsfattare i såväl offentlig som privat verksamhet finns förhållningssätt och en kultur som kan hantera de konsekvenser som ett väpnat angrepp kan medföra.

Regeringen inför en ekonomisk planeringsram för det civila försvaret i syfte att förbereda Sverige för höjd beredskap och ytterst krig. Med en ekonomisk planeringsram skapas förutsägbarhet, långsiktighet och transparens i inriktningen av det civila försvaret liksom en ökad möjlighet att prioritera och följa upp resultatet av de åtgärder som vidtas. Med

utgångspunkt i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret avser regeringen därför att stärka styrningen och uppföljningen inom området.

Uppbyggnaden av det civila försvaret sker från en mycket låg nivå och utvecklingstakten behöver skyndsamt öka och utgå från de krav som ställs i höjd beredskap och ytterst krig. De åtgärder som snabbt ger störst effekt och därmed höjd förmåga inom de viktigaste samhällsfunktionerna bör prioriteras. Målsättningen för förmågeutvecklingen bör vara ett civilt försvar som är motståndskraftigt mot samhällsstörningar och som kan hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Ett sådant civilt försvar bidrar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera fredstida krissituationer.

Ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och ytterst krig bör ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar. Vid höjd beredskap och ytterst krig är det nödvändigt att beslut på olika nivåer kan fattas självständigt för högsta möjliga försvarseffekt. Det förutsätter att ansvar och mandat är tydligt fördelade till relevanta nivåer. Civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheters roller och mandat behöver förstärkas.

En grundläggande uppgift för det civila försvaret är att skydda civilbefolkningen. Erfarenheter från Ukraina visar att det är särskilt angeläget att stärka räddningstjänsten och att redan påbörjade satsningar inom dessa områden fortsatt stärks. Ett fungerande befolkningsskydd bidrar även till att upprätthålla befolkningens försvarsvilja och motståndskraft. Regeringen redovisar en rad åtgärder inom befolkningsskyddet.

Samhällsekonomins funktionalitet är av största vikt för totalförsvaret och för att upprätthålla förmågan i de viktigaste samhällsfunktionerna. Regeringen föreslår satsningar inom samtliga bredsapssektorer. Förutom satsningar inom räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, prioriteras även åtgärder inom elektronisk kommunikation och post, energiförsörjning och transporter samt livsmedelsförsörjning och dricksvatten. Regeringen tillför fortsatt medel som tillsammans med tidigare satsningar stärker det civila försvaret inom hälsa, vård och omsorg.

Sveriges ekonomiska motståndskraft behöver stärkas. Ett fungerande näringsliv, handel med omvärlden och finansiell stabilitet är grundläggande faktorer för att upprätthålla samhällets funktionalitet på en så hög nivå som möjligt. Det är nödvändigt att utveckla en struktur där Sveriges behov av försörjningsviktiga varor och tjänster kan identifieras.

För ett trovärdigt totalförsvaret behöver samtliga verksamheter inom det civila försvaret ha en god grundläggande informations- och cybersäkerhet. Samhällsviktiga verksamheter behöver ha förmåga att motstå cyberangrepp och informations- och cybersäkerhet måste därför prioriteras, inte minst på ledningsnivå. Det psykologiska försvaret utgör därtill en viktig komponent. För att värna och stärka försvarsviljan, befolkningens motståndskraft och egenberedskap behöver förmågan att förebygga, identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan samt att säkerställa informationsförmedling också under störda förhållanden fortsatt utvecklas.

Samhällets motståndskraft är en del i Natos samlade avskräckning och försvar. Sveriges satsningar på att utveckla och stärka det civila försvaret

och totalförsvarsplaneringen är därmed ett viktigt bidrag till alliansens avskräckning och försvar. Verksamheterna inom det civila försvaret bör vid höjd beredskap och ytterst krig i varje situation fokuseras på att stödja det militära försvaret på det sätt som är mest ändamålsenligt för att stödja totalförsvarets samlade krigsinsats.

## Stödet till Ukraina

Parallellt med regeringens stora satsningar på totalförsvaret fortsätter ett substantiellt politiskt, ekonomiskt, humanitärt, civilt och militärt stöd till Ukraina att genomföras. De militära stödpaket som donerats har omfattat armémateriel av olika slag men även materiel för luftförsvar, ammunition och underhållslösningar. Till detta kommer utbildning av ukrainsk personal samt finansiellt stöd. Det civila stödet omfattar exempelvis donationer av vattenskotrar, sjukvårdsmateriel, brandskydd, generatorer och tält. Regeringens treåriga ram för det militära stödet om sammantaget 75 miljarder kronor, uppdelat på 25 miljarder kronor årligen 2024–2026, tydliggör Sveriges långsiktiga åtagande till stöd för Ukraina. Det bidrar till förutsägbarhet och effektivitet och är en viktig politisk signal till omvärlden. Beslut om stödets närmare innehåll kommer att fattas löpande. Sveriges stöd till Ukraina är uthålligt och långsiktigt och inkluderar även återuppbyggnad.

## Föränderliga förutsättningar

Regeringen presenterar totalförsvarspropositionen i en tid av stora förändringar i omvärlden. Propositionen presenteras under brinnande krig i Europa, vars utgång kommer att påverka säkerhetsläget i vårt närområde och globalt under överskådlig tid. Därmed kommer Europa att behöva ta ett större ansvar för sin säkerhet.

Sverige fattar därtill sitt totalförsvarsbeslut under en formativ period för Nato. Under perioden inordnas Sverige fullt ut i Natos regionala planering med de operativa konsekvenser detta kan innebära. Nato presenterade den 1 juli 2024 utkast till alliansens samlade nya förmågemål, benämnda capability targets 2025. Utkasten till förmågemål innebär en kraftig ambitionshöjning av militär förmåga inom alliansen. Målen kommer att beslutas i oktober 2025.

Sammantaget kommer genomförandet av försvarsbeslutet att ske under tid som präglas av betydande osäkerhet. Utvecklingen i omvärlden kommer att ha en central påverkan, där totalförsvarsmyndigheterna kommer att behöva balansera skarp verksamhet och internationell samverkan mot den egna tillväxten. Härtill kommer osäkerheter i leveranserna av försvarsmateriel, i ett läge där försvarsindustrin i Europa och USA möter en efterfrågan som är många gånger större än utbudet. I detta omvärlds- och marknadsläge anser regeringen att det är motiverat att anpassa myndighetsstyrningen utifrån behovet av snabb tillväxt och att ha en beredskap för att justera inriktningen utifrån omvärldens utveckling, det

## 4 Säkerhetspolitik

### 4.1 Övergripande säkerhetspolitisk utveckling

**Regeringens bedömning:** Världen befinner sig i en brytningstid. Dagens regelbaserade världsordning utmanas av auktoritära stater. Den säkerhetspolitiska utvecklingen utmärks av en hårdnande geopolitisk maktkamp som omfattar allt fler samhällsområden. Stater använder sig av en bred uppsättning verktyg för att nå sina säkerhetspolitiska målsättningar. Säkerhetsläget i såväl Sveriges närområde som globalt präglas av instabilitet och oförutsägbarhet.

På grund av Ryssland rasar ett storskaligt krig i Europa. Krigets verkningar är inte begränsade till Ukraina. Därför har förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik förändrats i grunden. Sedan den 7 mars 2024 är Sverige medlem i Nato. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina visar att konflikter om territorium med militära medel återigen är en realitet. Kinas strategiska och militära agerande påverkar i tilltagande grad säkerheten även i det euroatlantiska området, inklusive Sveriges närområde.

Ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade. Det finns en bred och alltmer komplex hotbild mot Sverige och svenska intressen samt ökade risker för svensk säkerhet. Hoten omfattar bl.a. otillbörlig informationspåverkan, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, terrorism och sabotage, hot mot samhällsviktig verksamhet och utnyttjande av ekonomiska beroenden.

Främmande makt, terrorister och våldsbejakande extremister agerar på ett sätt som innebär att hoten överlappar och förstärks. Cyberangrepp från statliga och andra aktörer pågår ständigt mot svenska intressen och Sverige har varit och är fortsatt föremål för säkerhetshotande verksamhet från främmande makt. Sammantaget har hotet mot Sverige ökat, samtidigt som Sverige ges möjligheter till kollektivt försvar som allierad i Nato.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen redovisar i följande avsnitt grunden för sin bedömning vad avser globala trender, den regelbaserade världsordningen samt Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.

#### 4.1.1 Globala trender

Världen befinner sig i en brytningstid. Dagens regelbaserade världsordning, med FN-stadgan som grund, etablerades efter andra världskriget och utvecklades efter kalla krigets slut. Den utmanas nu av auktoritära

stater. Det handlar i grunden om en konflikt mellan demokratiska stater som vill upprätthålla den regelbaserade ordningen och auktoritära och revisionistiska stater som anser sig ha rätt till egna intressesfärer där de har ett avgörande inflytande över närliggande stater.

Rysslands aggression mot Ukraina sedan 2014, inklusive den fullskaliga invasionen av Ukraina i februari 2022, strider mot folkrätten, inklusive FN-stadgans våldsförbud och mot den europeiska säkerhetsordningen, inklusive de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet. Ryssland har trots sina åtaganden om efterlevnad av de överenskomna reglerna upprepat och flagrant brutit mot folkrätten. Rysslands stormaktsambitioner, militära upprustning och anspråk på att bestämma över andra staters politiska vägval undergräver säkerheten i Rysslands närområde, Europa och globalt. Rysslands krig mot Ukraina är såväl ett angrepp på Ukraina, som en del av en övergripande systemkonflikt med väst.

Kina bedriver en alltmer systemrevisionistisk utrikespolitik samt en repressiv inrikespolitik. Denna syftar ytterst till att bevara kommunistpartiets maktinnehav. Genom att omdefiniera begrepp som demokrati och mänskliga rättigheter försöker Kina främja en världsordning som är mer fördelaktig för Kina. Kina genomför en omfattande militär uppbyggnad och modernisering. Kina använder i ökad utsträckning sin försvarsmakt för att hävda politiska och territoriella intressen och anspråk i sitt närområde. Den kinesiska ledningens ambition är att landet 2049 ska vara en av världens ledande militärmakter. Kinas fördjupade partnerskap med Ryssland möjliggör Rysslands anfallskrig mot Ukraina, vilket bidrar till det allvarliga säkerhetsläget i Europa.

Den hårdnande geopolitiska maktkampen präglar allt fler samhällsområden. Stater använder sig av en bred uppsättning verktyg för att nå sina säkerhetspolitiska målsättningar, vilket gör det svårare att bedöma vad som utgör ett hot. Auktoritära stater som Ryssland och Kina använder hela bredden av sina samhällens resurser för att främja sina intressen. De geopolitiska motsättningarna gör det därtill svårare att hantera gränsöverskridande hot som klimatförändringar, pandemier, attacker mot strategisk infrastruktur, terrorism, våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet. Den ökande geopolitiska maktkampen utspelas även i Sveriges närområde.

Parallellt pågår en global tillbakagång för demokrati som styrelseform och bristande respekt för mänskliga rättigheter, jämställdhet samt rättsstatens principer. Under det senaste decenniet har länder i flera regioner, även inom Europa, utvecklats i auktoritär riktning. Mer än två tredjedelar av världens befolkning lever i dag i auktoritära stater, vilka står för knappt hälften av världens BNP. Därtill ökar polariseringen inom länder och auktoritära stater använder sig i ökande utsträckning av desinformation för att påverka och splittra opinionen i det egna landet och i omvärlden. Globalt finns en ökande motsättning mellan å ena sidan demokratiska och å andra sidan auktoritära och systemrevisionistiska stater.

Sedan ett antal år sker en ekonomisk, politisk och militär tyngdpunktsförskjutning från Väst Europa och Nordamerika till Asien. USA:s dominerande roll i det internationella systemet utmanas och ifrågasätts alltmer, samtidigt som landets makt minskar i relativa termer.



USA:s roll för det demokratiska Europas säkerhet efter andra världskriget har varit helt avgörande. Den har utgjort grunden för att möta hotet från och balansera Sovjetunionen och Warszawapakten under det kalla kriget, liksom för att stödja Europa och Ukraina före och under Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. USA står för det överlägset mest betydande och i absoluta tal största militära stödet till Ukraina, vilket har varit en förutsättning för Ukrainas förmåga att försvara sig.

Försvarsutgifterna i världen har ökat kontinuerligt sedan 2015. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har lett till avsevärt ökade försvarsutgifter, framför allt i Ryssland och Ukraina. År 2022 var USA, Kina, Ryssland, Indien och Saudiarabien de länder som hade de största försvarsutgifterna mätt i US-dollar. USA är alltså det land som investerar mest i försvaret. Som ett resultat av det försämrade säkerhetsläget de senaste åren och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina sedan 2022, har de europeiska Natomedlemmarna aviserat och börjat genomföra ökade satsningar på försvaret. I samband med Natos toppmöte i Washington 2024 deklarerades att 23 av alliansens 32 allierade nu levde upp till tvåprocentmålet och att europeiska allierade och Kanada ökat sina försvarsinvesteringar med 18 procent under 2024. Denna ökning sker dock efter en lång period av oförändrade eller minskande försvarsutgifter, då utgifterna som andel av BNP varit historiskt låga.

### **Digitalisering och informationssamhället**

Den digitala utvecklingen innebär stora fördelar för samhället, men ökar också existerande hot och skapar nya. Digitaliseringen medför komplexa beroendekedjor där en enskild aktörs svagheter kan utgöra en risk för andra aktörer. Digitaliseringen har gjort cyberområdet till en framträdande domän för hot och angrepp, t.ex. riktat mot offentliga institutioner, företag och finansiella system som har samhällskritiska funktioner. Även till synes begränsade angrepp kan orsaka svårigheter och skapa oro bland befolkningen. Digital robusthet i hela konfliktskalan är därför av stor betydelse. Digitaliseringen har fört med sig en ny informationsmiljö, där otillbörlig informationspåverkan aktivt används i syfte att påverka uppfattningar, beteenden och beslutsfattande samt försvaga staters motståndskraft. Samtidigt som digitala verktyg och plattformar kan förstärka informationsutbytet och ge medborgare och samhället möjlighet att göra ta mer informerade beslut, kan det också skapa demokratiska risker vid bl.a. försök till valpåverkan.

### **Teknikutveckling**

Teknikutvecklingen medför en kontinuerlig förändring av samhället och den militära operationsmiljön. Utvecklingen inom bl.a. informationsteknik, artificiell intelligens (AI), sensorer, robotik, materialteknik, bioteknik, energiteknik och kvantteknik kan leda till betydande förändringar med omfattande ekonomiska, politiska och militära konsekvenser. Av dessa teknikområden väntas framför allt AI ha betydande inverkan på samhällsutvecklingen under de närmaste åren. AI förändrar i grunden det sätt på vilket information hanteras och bearbetas och innebär helt nya möjligheter till automatiserade system. AI innebär

också nya möjligheter till informationspåverkan genom att stora mängder information kan genereras, bearbetas och spridas på ett sätt som gör det svårt att skilja falsk information från korrekt. AI bedöms ha särskilt stor risk att användas i sådana syften, men också potential för att bemöta sådan användning.

På det militära området kan AI bl.a. förväntas innebära högre tempo i militära operationer, förbättrad samordning mellan olika förband och förmågor samt ökad användning av autonoma system. Utvecklingen leder till etiska, moraliska och rättsliga utmaningar och frågeställningar.

Inom särskilt viktiga och känsliga områden samarbetar stater ofta i mindre konstellationer där man har högt förtroende för varandras tekniska kompetens och förmåga att hindra spridning av skyddsvärd teknik och information. För att förstärka det internationella samarbetet för icke-spridning av krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden finns de multilaterala exportkontrollregimerna, i vilka Sverige är en aktiv partner.

### **Hybridhot**

Stater använder sig i större utsträckning av olika typer av antagonistiskt agerande som kan användas i stället för, i kombination med eller som förberedelse till, konventionellt militärt våld. Ryssland, Kina och Iran utgör exempel på sådana stater. Maktmedel såsom otillbörlig informationspåverkan, politiska påverkansoperationer, ekonomiska åtgärder, cyberangrepp, användning av migrationsströmmar i syfte att destabilisera grannländer, illegal underrättelseinhämtning, utnyttjande av juridiska sårbarheter samt fysiskt sabotage används för att påverka andra staters politik och samhällen. Beroendet av undervattenskablar och rörledningar för telekommunikation och energiöverföring utgör ett exempel på kritisk sårbarhet som kan påverkas.

Dessa sårbarheter gör att antagonistiska åtgärder kan användas på allt fler arenor och ofta oberoende av avstånd. Samtidigt är det svårt att identifiera angriparen, vilket försvårar avskräckning och motåtgärder. Sammantaget är det svårt att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot. Ofta kan det vara en kombination av olika aktiviteter. De kan ske öppet eller dolt. Vanligtvis beskrivs denna form av antagonistiskt agerande som hybridhot.

Aktiviteter kan vara en del i krigsförberedelser, men utförs i väsentligt högre utsträckning lågintensivt i fredstid och är därmed något som samhället måste kunna hantera även utan särskilda beslut om höjd beredskap och med både civila och militära medel. Hoten ställer krav på förmåga som delvis faller utanför totalförsvarets struktur och uppgift. Hanteringen av hoten kräver förbättrad lägesuppfattning samt lednings- och beslutsförmåga. Det förutsätter också en förbättrad samverkan mellan olika sektorer och beslutsnivåer i samhället, mellan offentlig och privat sektor samt utvecklade internationella samarbeten. Regeringen avser att stärka förmågan att identifiera, hantera och bemöta hybridhot och angrepp. Arbetet med att minska sårbarheter och stärka motståndskraften i samhället är en viktig del av detta.

Angriparens mål är att främja sina intressen. Syftet kan också vara att testa, öva eller demonstrera vissa förmågor. Tillvägagångssättet som

sådant har funnits i alla tider. Det som utmärker vår tid är att den samhälleliga och tekniska utvecklingen har skapat nya sårbarheter och därmed även nya angreppspunkter. Ryssland använder sig i stor utsträckning av olika typer av antagonistiskt agerande som kan användas i stället för, i kombination med, eller som förberedelse för militärt våld. Ett väpnat angrepp kan föregås av att en angripare under kortare eller längre tid genomför upptrappad aktiv, ofta subversiv, hybridverksamhet utan att utlösa ett krigstillstånd.

Vilsledning är ett viktigt instrument även i hybridoperationer i fredstid. Tidiga och tydliga indikationer på och förvarning om, exempelvis, angreppsförberedelser i fredstid är viktigt för vår möjlighet att besluta om svars- och motåtgärder. Detta skulle kunna bidra till att det handlingsutrymme angriparen skapat med de hybrida aktiviteterna minskar och ytterst begränsar möjligheterna att framgångsrikt genomföra en militär operation.

### **Massförelsevapen**

Det pågår en uppbyggnad av kärnvapenarsenaler, såväl kvalitativt som kvantitativt, framför allt i Kina och Ryssland. Ryssland har världens största och mest diversifierade kärnvapenförmåga och nukleär avskräckning utgör grunden i rysk militär strategi. Sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina har Ryssland återkommande använt hot om kärnvapenanvändning för att försöka avskräcka Ukraina från att försvara sig, samt för att avskräcka väst från att ge ytterligare stöd till Ukraina. Rysslands aggressiva och oansvariga hot om kärnvapenanvändning har ökat osäkerheterna kring möjlig användning av kärnvapen.

Det råder en stor osäkerhet kring storleken på Kinas nuvarande kärnvapenarsenal. Uppbyggnaden av landets kärnvapenförmåga sker snabbt och utan internationell insyn. Kinas strategiska kärnvapenarsenal bedöms expandera markant under kommande decennium och kärnvapen bli mer framträdande i kinesisk försvarsdoktrin. De dominerande kärnvapenstaterna är alltså Ryssland och USA. Dessa länders innehav av strategiska kärnvapen med interkontinental räckvidd och en säkerställd förmåga att kunna svara på ett kärnvapenangrepp, så kallad andraslagsförmåga, innebär att de har en förmåga att med kärnvapen orsaka överväldigande och helt oacceptabel skada på en motståndares vitala politiska och materiella intressen. Det är asymmetrin mellan skada och vinster med potentiell kärnvapenanvändning som är kärnan i den nukleära avskräckningen.

Enligt Icke-spridningsfördraget (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, NPT) tillåts endast de erkända kärnvapenstaterna USA, Storbritannien, Frankrike, Kina och Ryssland inneha kärnvapen. Indien, Pakistan och Israel har inte skrivit under avtalet, och bedöms ha utvecklat en kärnvapenförmåga som bidrar till ländernas strategiska avskräckning. Dynamiken mellan Indien och Pakistan och utvecklingen av både vapenbärare och system för ledning gör att länderna även går mot att utveckla en förmåga att använda substrategiska kärnvapen. Nordkorea innehar kärnvapen (i strid med NPT) även om tillgången till information om landets faktiska kärnvapenförmåga är begränsad. Nordkorea hävdar att det kan bestycka interkontinentala ballistiska robotar med kärnvapen-

stridsspetsar som kan nå det amerikanska fastlandet. Landets målsättning uppges vara att uppnå en diversifierad kärnvapenarsenal med en trovärdig förmåga att avskräcka regionala aktörer som inte innehar kärnvapen, såsom Sydkorea och Japan, liksom globala aktörer såsom USA. Iran har accelererat sin anrikning av uran och besitter i dag tekniska kunskaper och förmågor för att kunna framställa uran till kärnvapen. De kärntekniska aspekterna är därför inte längre en begränsande faktor vid ett eventuellt iranskt beslut om att framställa kärnvapen.

### **Klimatförändringar**

Kopplingen mellan klimat och säkerhet är tydlig. Klimatförändringar utgör ett hot i sig och ökar internationella spänningar och instabilitet samt fördjupar existerande konflikter. Om inte kraftfulla åtgärder vidtas för att snabbt minska de globala utsläppen av växthusgaser kommer 1,5-gradersmålet inte kunna nås, vilket kommer att få stora konsekvenser. Klimatförändringarna leder redan i dag till ökad risk för extremväder såsom skyfall, översvämningar, torka och kraftiga värmeböljor, såväl globalt som i Sverige och resten av Europa

Klimatförändringarna bidrar till ökad instabilitet och nya hot såväl globalt som i Europa. Globalt ökar risken för svält, konflikter, migration och motsättningar mellan olika grupper och länder. Havshöjningen kan på sikt hota delar av länders territorium och i vissa fall länders existens och leda till konflikter om havsgränser. I förlängningen kan enskilda länder komma att vidta omfattande åtgärder för att skydda sig mot allvarliga effekter från klimatförändringarna, med potentiellt allvarliga sidoeffekter för andra länder.

I EU:s närområde spår klimatförändringarna på existerande konflikter och ökar spänningar. I Sveriges närområde är Arktis särskilt utsatt för klimatförändringar. Avsmältningen av havsis gör regionen mer tillgänglig och medför ett ökat internationellt intresse, inklusive från icke-arktiska stormakter som Kina och kan på sikt skapa nya förutsättningar för ekonomisk och militär närvaro. I det östra grannskapet hotar klimatförändringar, framför allt torka, att ytterligare skärpa konflikter på västra Balkan, i södra Kaukasien och Centralasien. Ryssland motverkar omställning och anpassning såväl inhemskt som genom kriget mot Ukraina. Det södra grannskapet är hårt utsatt för både klimat- och konfliktrisker, bl.a. i Nordafrika och Irak, med ökad risk för såväl påtvingade förflyttningar som väpnade konflikter.

#### **4.1.2 Den regelbaserade världsordningen**

Den regelbaserade världsordningen är satt under press. Flera stater, både regionalt och globalt, försöker utmana internationella regler och normer. Multilaterala samarbeten och institutioner undergrävs i allt större utsträckning. Drivande i att förespråka en annan ordning är Ryssland och Kina. Länderna verkar för en vad de benämner multipolär världsordning bestående av flera olika maktcentra och värderingsgrunder och har ambitionen att försvaga USA:s och övriga västvärldens ställning globalt. De uppvisar även bristande respekt för mänskliga rättigheter.

Att upprätthålla den regelbaserade världsordningen och respekt för folkrätten utgör centrala och långsiktiga utrikes- och säkerhetspolitiska intressen för Sverige. Alternativet vore en värld styrd av stormakter där mindre staters territoriella integritet och suveränitet, inklusive rätten att välja sin egen säkerhetspolitik, inte respekteras.

Den regelbaserade världsordningen vilar på folkrätten inklusive FN-stadgan och utgörs av regler och principer som definierar gränserna för vad som utgör legitimt och acceptabelt uppträdande mellan stater.

Den europeiska säkerhetsordningen avser den helhet av regler och principer, folkrättsligt bindande så väl som politiskt förpliktigande, som tillsammans utgör fundamentet för Europas säkerhet och därmed dess välstånd. Till dessa hör regler om förbud mot hot om eller bruk av våld, oavsett om det är riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, liksom respekten för varje stats suveränitet, territoriella integritet och rätt att självständigt och utan inblandning bestämma sin säkerhetspolitiska väg. Den europeiska säkerhetsordningen vilar på FN-stadgan och vidareutvecklas i Helsingforslutakten från 1975 och Parisstadgan från 1990, tillsammans med de övriga politiska åtaganden som förhandlats fram inom ramen för den europeiska säkerhetskonferensen, sedermera Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Ansvarsutkrävande för ryska brott är viktigt för upprättelse och rättvisa för Ukraina som stat och för de människor som faller offer för Rysslands aggression och andra överträdelser av folkrätten, men också för upprätthållandet av den regelbaserade världsordningen. Ett antal åtgärder har vidtagits internationellt som ett led i att utkräva ansvar för de brott som begåtts i Ukraina. Synen på Rysslands överträdelser av folkrätten och hot mot den europeiska säkerhetsordningen är i det närmaste samstämmig inom EU, Nato, G7 (Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA) och det bredare västliga samarbetet. En stor majoritet av länderna i FN:s generalförsamling har kraftigt fördömt Rysslands agerande. Sammantaget finns därmed ett starkt internationellt stöd för FN-stadgan, folkrätten och den regelbaserade världsordningen.

### **4.1.3 Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina**

Den ryska aggressionen mot Ukraina, i strid mot folkrätten inklusive FN-stadgan, har pågått i mer än tio år. Det krig som följt på den fullskaliga invasionen illustrerar många av de påfrestningar som Sverige och övriga Natoallierade kan ställas inför i händelse av krig. En kontinuerlig analys av Rysslands krig i Ukraina är därför viktig som underlag för den fortsatta utvecklingen av det svenska totalförsvaret samt för det fortsatta stödet till Ukraina.

Den ryska målsättningen om att helt dominera Ukraina, liksom landets uppfattning att det befinner sig i en långvarig konflikt med väst, ligger fortsatt fast. Det gör även Rysslands ambition att förändra den europeiska säkerhetsordningen och den regelbaserade världsordningen. Det är således ytterst en konflikt om vilka normer och principer som ska vara styrande.

Ryssland har ställt om samhälle och ekonomi för en långvarig krigsinsats. Eskalationsrisken kvarstår. En eskalering kan medföra

angrepp mot andra stater, men också utökade hot om eller användande av kärnvapen.

Parallellt använder sig Ryssland i ökande utsträckning också av hybridattacker och annan säkerhetshotande verksamhet mot Sverige och våra allierade, exempelvis cyberangrepp, propaganda och användning av migrationsströmmar i syfte att destabilisera grannländer.

Rysslands krig i Ukraina fortsätter att präglas av ett stort antal dödade och skadade soldater och civila samt omfattande förstörelse av infrastruktur och förbrukning av resurser. I nuläget tyder utvecklingen på ett fortsatt långvarigt och kostsamt utnötningskrig, men även snabbare händelseförlopp med allvarliga konsekvenser är tänkbara och måste tas i beaktande.

## 4.2 Den säkerhetspolitiska utvecklingen i vissa regioner

Säkerhetsläget såväl i Sveriges närområde som globalt präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Utvecklingen i närområdet, inte minst efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, samt utvecklingen i Asien, särskilt Kinas alltmer konfrontativa hållning och styrka, får allt större påverkan på svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Regeringen delar den bedömning som Försvarsberedningen har gjort, nämligen att allvaret i det allmänna säkerhetspolitiska läget har skärpts ytterligare. Samtidigt är det regeringens bedömning att Sveriges och Finlands medlemskap i Nato har bidragit till att förbättra säkerhets-situationen för Sverige och våra grannländer.

Bedömningen av det säkerhetspolitiska läget är behäftad med ett antal osäkerhetsfaktorer, inte minst i fråga om den fortsatta utvecklingen av Rysslands krig i Ukraina, Rysslands konfrontatoriska hållning till EU, Nato och dess medlemsländer, utvecklingen i Mellanöstern, spänningarna i den indopacifiska regionen samt den politiska utvecklingen i ett antal för Sverige viktiga länder. Dessa osäkerhetsfaktorer, enskilda eller samlade, innebär en förhöjd risk för att det säkerhetspolitiska läget snabbt kan försämrats ytterligare med allvarliga konsekvenser för Europas och Sveriges säkerhet.

### 4.2.1 Sveriges närområde

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har förändrat säkerhetsläget i Sverige och närområdet i grunden och för lång tid framåt. Sveriges närområde omfattar Östersjöregionen, inloppen till Östersjön, Västerhavet, Nordkalotten, Barents hav, Norska havet och de norra delarna av Nordatlanten. Sverige är ett arktiskt land. Arktis omfattar områdena norr om polcirkeln och de tillhörande åtta arktiska staterna, det vill säga Danmark, inklusive Grönland och Färöarna, Finland, Island, Kanada, Norge, Ryssland, Sverige och USA. Vid sidan av Svarta havet är Sveriges närområde fortsatt den region i Europa där Rysslands intressen tydligast ställs mot övriga europeiska länders och USA:s intressen. Med Finland och Sverige som allierade i Nato är samtliga länder runt Östersjön, förutom

Ryssland, medlemmar i alliansen. Nato får därmed en avsevärt längre landgräns mot Ryssland.

Säkerhetsläget i närområdet påverkas i hög grad av den ryska aggressionen i och mot Ukraina. Den ryska konventionella förmågan i Sveriges närområde har delvis använts i kriget i Ukraina. Ryssland har samtidigt aviserat en militär ambitionshöjning i Sveriges närområde med en kraftig ökning av antalet förband i området kring Karelen och Kolahalvön. Ryssland har också uppvisat en förmåga att på relativt kort tid mobilisera och organisera nya förband ur reservstyrkorna. I Ryssland pågår även en tilltagande samhällelig och ekonomisk omställning i riktning mot ett krigssamhälle i syfte att på olika sätt understödja krigföringen i Ukraina. Ryssland bedöms därmed ha militära resurser som kan användas för att nå politiska målsättningar i Sverige och närområdet. Regeringen redogör senare i detta kapitel för det militärstrategiska läget i Sveriges närområde.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har lett till omfattande omprövningar av säkerhets- och försvarspolitiken i flera europeiska länder. Ryssland har ett starkt intresse av att skapa splittring, såväl inom Nato och EU som inom enskilda medlemsstater, i syfte att få väst att upphöra med stödet till Ukraina och sanktionerna mot Ryssland. Det västliga svaret på den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina har emellertid varit samstämmigt och kraftfullt. Västländerna har uppvisat stor enighet och både EU och Nato har spelat viktiga roller i svaret på Rysslands aggression. Kriget har tydliggjort EU:s och Natos kompletterande roller.

Även Kina agerar i Sveriges närområde. Kina köper rysk energi och exporterar insatsvaror till Rysslands rustningsindustri. Kinas partnerskap med Ryssland och export av insatsvaror till rysk rustningsindustri möjliggör den ryska krigföringen i Ukraina. På så vis förstärker Kinas agerande det hot som Ryssland utgör mot det euroatlantiska området.

Kina försöker skaffa sig tillgång till utländsk teknik genom strategiska uppköp och investeringar i digital och fysisk infrastruktur, vilket kan fylla såväl civila som militära syften. Vidare används studenter, gästforskare och forskningssamarbeten i väst på ett otillbörligt sätt för att inhämta information och kunskap. Även aktiviteter inom cyberområdet nyttjas för informationsinhämtning. Säkerhetspolisen har anfört att Kina bedriver underrättelse- och säkerhetshotande verksamhet i Sverige.

## 4.2.2 Ryssland

Västvärlden framställs i Ryssland som en enhetlig aktör som eftersträvar ett svagt Ryssland. Försvaret av Rysslands intressen anses förutsätta att landet omger sig med en intressesfär bestående av stater helt eller delvis kontrollerade av Ryssland. I den ryska nationella säkerhetsstrategin från juli 2021 pekats väst ut som motståndare i en varaktig konflikt. Enligt det ryska utrikespolitiska konceptet från 2023 anser sig Ryssland befinna sig i ett hybridkrig med väst. USA och ”dess satelliter”, det vill säga Europas stater, anses driva en aggressiv politik mot Ryssland och anges utgöra det främsta hotet mot Rysslands suveränitet och intressen. Rysslands övergripande mål uppges vara att verka för en multipolär världsordning

och att motarbeta USA:s geopolitiska dominans. Vidare anger konceptet att Rysslands väpnade styrkor kan användas för att såväl bemöta som förebygga ett väpnat angrepp mot Ryssland.

Ryssland har ett antal målsättningar med sitt agerande. Den egna regimen överlevnad ska säkras genom att motverka demokrati, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter i Ryssland liksom i andra länder i dess närområde.

I Ukraina försöker Ryssland med sitt fullskaliga invasionskrig etablera dominans över landet för att inlemma det i en rysk intressesfär. Ryssland har under lång tid förnekat den ukrainska statens suveränitet och existensberättigande. Rysslands anfallskrig i Ukraina, liksom landets aggressiva agerande mot andra grannländer, handlar inte bara om geopolitik utan också om en ideologisk konfrontation. För Ryssland är Ukrainas politiska vägval avgörande. I ett välmående, fritt, demokratiskt och i den europeiska gemenskapen integrerat Ukraina ser Ryssland två hot; minskat inflytande i vad man betraktar som sin intressesfär, men också ett för den ryska statsledningen farligt framtidsscenario där den ryska befolkningen tar intryck av växande välbefinnande och politisk frihet i Ukraina.

Rysslands politiska målsättningar om att dominera sina grannländer ligger fast. Samtliga länder som valt att ingå i EU:s Östliga partnerskap – Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien och Ukraina – är i varierande grad utsatta för eller påverkade av Rysslands strävan att dominera sina grannländer. Ryssland har använt sig av ett likartat tillvägagångssätt mot flera av länderna. Militära angrepp mot och ockupation i Georgien och Ukraina, samt undergrävande av den territoriella integriteten i Moldavien, används för att hindra ländernas självständiga utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska vägval i direkt strid med den europeiska säkerhetsordningen. Den ryska målsättningen att dominera sina grannländer leder till att länderna är särskilt utsatta för rysk påverkan och ryska hybridaktiviteter.

Ryssland har sedan länge betraktat Sverige som en integrerad del av det västliga säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet. Sverige kategoriseras tillsammans med andra länder som infört sanktioner mot Ryssland efter den fullskaliga invasionen av Ukraina som ”ovänligt sinnat”. Ryssland har haft ett uttalat intresse av att Sverige inte skulle bli medlem i Nato. Ryska företrädare har återkommande sedan 2016 uttalat att ett eventuellt finskt och svenskt medlemskap i Nato skulle mötas med svarsåtgärder, inklusive vad Ryssland kallat militärtekniska åtgärder. Efter att respektive lands ansökan till Nato lämnades in 2022 har Ryssland framhållit att svarsåtgärderna kommer utformas i ljuset av hur Sverige och Finland väljer att utforma sina Natomedlemskap.

### **Rysk inrikespolitisk utveckling**

Ryssland har under president Putin utvecklats i totalitär riktning, med kontinuerliga inskränkningar i de mänskliga rättigheterna, inklusive yttrandefriheten. Sedan den ryska aggressionen mot Ukraina inleddes 2014 har det politiska förtrycket i Ryssland tilltagit, med allt hårdare angrepp på demokratisk opposition, oberoende medier och civilsamhället. Det råder en tydlig växelverkan mellan den aggressiva ryska utrikespolitiken och den repressiva inrikespolitiken, vilken accelererat



ytterligare sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina inleddes. Detta manifesteras bl.a. genom att antalet personer som har frihetsberövats av politiska skäl har ökat kraftigt.

Ryssland är i dag en auktoritär stat med totalitära drag där åtnjutandet av mänskliga fri- och rättigheter är starkt begränsat. Exempel på detta är långa fängelsestraff för kritik mot kriget, angiverisystem och lagstiftning till stöd för deportationer från Ukraina. Statsideologin utgår från idéer om Rysslands särart, det övergripande hotet från väst och vad som framhålls som ryska traditionella värderingar i kontrast till skadlig västlig liberalism.

I presidentvalet i Ryssland den 15–17 mars 2024 förhindrades alla som motsatte sig Rysslands aggressionskrig att kandidera. Putin säkrade fortsatt maktinnehav. Sverige har tillsammans med övriga EU kraftfullt kritiserat sättet på vilket presidentvalet genomfördes i Ryssland, och fördömt genomförandet av så kallade val på ockuperat ukrainskt territorium.

### **Ryssland som global aktör**

Rysslands internationella position har försvagats och landet har blivit mer isolerat efter den fullskaliga invasionen av Ukraina. Det uttryckliga stödet för invasionen begränsar sig till ett fåtal auktoritära stater, däribland Belarus, Nordkorea, Eritrea, Nicaragua och Syrien. Ryssland har också haft mindre att erbjuda andra länder i form av politiskt och ekonomiskt stöd sedan den fullskaliga invasionen inleddes. Det finns dock en grupp länder som förhåller sig neutrala eller delvis delar den ryska synen på grundorsakerna till invasionen, och som heller inte deltar i sanktionsåtgärderna. Omröstningarna i FN:s generalförsamling om Rysslands aggression mot Ukraina sedan den 24 februari 2022 vittnar således inte bara om ett brett globalt fördömande av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, utan också om Rysslands förmåga att fortsatt spela på intressen och värderingar i en rad länder såsom Kina, Indien, Sydafrika samt ledande aktörer i bl.a. Mellanöstern.

Rysslands viktigaste partner är Kina. De ekonomiska och politiska kontakterna mellan länderna har intensifierats under flera år. Kina har inte fördömt Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och understödjer ryska narrativ i fråga om invasionen. Handeln mellan Ryssland och Kina har ökat sedan 2022. Relationen spelar en central roll för Rysslands agerande och de globala maktförhållandena. Relationen präglas av en intressegemenskap där länderna strävar efter att försvaga USA:s ställning globalt. Rädslan för och aversionen mot demokrati, öppna samhällen, mänskliga rättigheter och folkliga protester förenar.

Relationen mellan Ryssland och Kina är samtidigt asymmetrisk. Styrkeförhållandet förskjuts alltmer till Kinas fördel. Rysslands isolering från västvärlden ökar beroendet av Kina, och väntas ytterligare befästa Kinas dominerande roll i partnerskapet.

### **Rysk militär förmåga**

Uppbyggande av ny rysk militär förmåga samt återtagande av den förmåga som förlorats i Ukraina pågår. Bedömningen av hur lång tid ett återtagande tar varierar. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att

tidsåtgången för återtagandet är avhängig flera faktorer; däribland den fortsatta utvecklingen av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, huruvida de ryska kraven på modern materiel upprätthålls eller sänks samt om Ryssland lyckas förbättra sin tillgång till avancerad teknik trots sanktionerna. Som Försvarsberedningen framhåller innebär denna bedömning dock inte att Ryssland saknar förmåga att agera militärt i Sveriges närområde. Ryssland har trots förluster och ianspråkta resurser i Ukraina alltså förmåga att samordnat använda en stor bredd av icke-militära och militära medel, ofta dolt eller förnekbart. Förmågan att verka med hybrida medel som cyber-, telekrigs- och påverkansresurser kvarstår.

Markstridskrafternas manöverförband av brigads storlek fördubblades mellan 2013 och 2016. Förmågetillväxten skedde främst i den europeiska delen av Ryssland, inte minst i västra militärområdet. I och med att antalet övningar ökade, och därmed gångtid på fartyg och antalet flygtimmar för piloter, började ryska marin- och flygstridskrafter uppträda mer framskjutet. Det ryska agerandet för att hävda ryskt territorium har blivit betydligt mer aggressivt än under den ekonomiska svackan efter Sovjetunionens fall. Östersjömarinen och Norra marinen började mot slutet av 2010-talet att öva tillsammans bl.a. i Nordsjön och Norska havet. Långa patrullflygningar med strategiskt bombflyg återupptogs även under denna tidsperiod.

När den ryska statsledningen upplevde ett ökande behov av markförband genomfördes en ökning av dessa under mitten av 2010-talet. Detta skedde genom att förband återinrättades på tidigare garnisonsorter, exempelvis då en motoriserad skyttebrigad skapades i Alakurtti, nära finska gränsen, och genom att förband inom luftlandsättningsgrupperna tillfördes ytterligare ett fallskärmsregemente.

Samtidigt med att numerären på markstridsförbanden ökades tillfördes samtliga försvarsgrenar långräckviddiga vapensystem avsedda att bära såväl konventionella stridspetsar som sådana med kärnvapen. Markstridskrafterna erhöll markroboten Iskander, sjöstridskrafterna roboten Kalibr och flygstridskrafterna olika moderna kryssningsrobotar. Parallellt med denna utveckling av de konventionella stridskrafterna har alltså strategiska kärnvapen varit prioriterade och utvecklats kontinuerligt.

### **Ryskt kärnvapeninnehav och strategisk avskräckning**

Ryssland har världens största och mest diversifierade kärnvapenarsenal på såväl interkontinental som på substrategisk, regional nivå. Ryssland anskaffar nya och destabiliserande kärnvapensystem som del i sin nukleära modernisering. Rysk kärnvapenförmåga finns i Sveriges närområde, inklusive i Östersjöområdet. Hot om kärnvapenanvändning är i sig ett maktmedel för Ryssland. Strategisk avskräckning, med betoning på nukleär avskräckning, inklusive osäkerhet hos en potentiell motståndare kring när och hur Ryssland skulle använda kärnvapen, utgör alltså grunden för rysk militär strategi.

Under den fullskaliga invasionen av Ukraina har Ryssland återkommande använt sitt kärnvapeninnehav för att försöka avskräcka Ukraina från att försvara sig, samt väst från att ge ytterligare stöd till Ukraina. Ryssland har tidigare använt kärnvapenhot mot Danmark. De

simulerade anfallen mot Sverige med strategiska bombflygplan påskan 2013 var också ett hot om insats med kärnvapen.

Enligt den ryska doktrinen kan kärnvapen användas som svar på ett kärnvapenangrepp mot Ryssland eller dess allierade, eller som svar på angrepp med konventionella vapen om detta hotar den ryska statens själva existens. Beslut om användning fattas av presidenten, i samråd med bl.a. generalstaben. Osäkerheterna kring möjlig användning av kärnvapen har ökat till följd av Rysslands alltmer aggressiva retorik.

Sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina inleddes har Ryssland återkommande gjort offentliga uttalanden som antytt att användning av kärnvapen skulle kunna komma i fråga även som svar på konventionella attacker mot ryska trupper och militär infrastruktur eller mot av Ryssland olagligt annekterade ukrainska regioner. Ett sådant agerande skulle innebära att man frångår nu gällande doktrin. President Putin har också meddelat att Ryssland avser placera ut ryska substrategiska kärnvapen i Belarus. Om planerna realiseras kommer de ryska kärnvapenstrids- spetsarna av allt att döma att stå under rysk kontroll. Utplacering av kärnvapen på belarusiskt territorium skulle dock ytterligare binda in landet i Rysslands konfrontation med väst.

På grund av den fullskaliga invasionen av Ukraina och de förluster de ryska väpnade styrkorna ådragit sig är det troligt att kärnvapen får en än mer framträdande roll i rysk retorik och styrkedisposition. I detta ingår att ytterligare använda kärnvapeninnehavet som del i signalering och avskräckning, inklusive inom ramen för mer rutinartade verksamheter som årligen återkommande övningar under ledning av president Putin samt förflyttningar av landets kärnvapenstyrkor. Där ingår också att stärka och diversifiera förmågan till strategisk avskräckning som ett sätt att öka Rysslands militära handlingsutrymme i lokala och regionala konflikter.

### 4.2.3 USA

Genom sitt engagemang och militära närvaro är USA en hörnsten för Europas säkerhet. Europas säkerhet vilar på USA:s samlade konventionella försvarsförmåga och den nukleära avskräckningsförmågan. Den transatlantiska länken vilar på en historisk gemenskap, gemensamma värderingar och ett långtgående ömsesidigt ekonomiskt beroende. Den transatlantiska länken kommer till uttryck i Natos ömsesidiga försvarsförpliktelser och har en grund i det hot som Ryssland utgör mot europeisk och amerikansk säkerhet.

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har den transatlantiska länkens centrala betydelse ännu en gång manifesterats. Den amerikanska militära närvaron i Europa har stärkts, såväl med inroterande som permanent baserade förmågor. USA har uttalat att landet står fast vid sina säkerhetsgarantier i Europa. Det starka stödet för svenskt och finskt Natomedlemskap är också ett uttryck för den säkerhetspolitiska betydelse Europa har för USA. Det finns också en transatlantisk samsyn rörande säkerhetssituationen i norra Europa, inklusive i Sveriges närområde.

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes har USA gett ett omfattande militärt, ekonomiskt och humanitärt stöd till Ukraina. Det

amerikanska stödet har varit avgörande för Ukrainas möjligheter att försvara sig mot den ryska invasionen. USA har deklarerat att landet vill undvika att på grund av kriget hamna i en direkt militär konfrontation med Ryssland. USA har därtill att hantera krigets globala konsekvenser inom områden som energi, livsmedelsförsörjning och globala transportkedjor.

Den inrikespolitiska utvecklingen kan göra att USA framgent väljer en annan utrikes- och säkerhetspolitisk riktning, exempelvis vad gäller stödet till Ukraina. Även generationsskiftet och demografisk utveckling gör att stödet för transatlantiskt engagemang över tid kan komma att minska. Europas uppfattade beredskap att ta eget ansvar för sin säkerhet blir en allt viktigare faktor i den inrikespolitiska debatten och kan komma att påverka amerikansk utrikespolitik. Oavsett framtida administrationer torde vi komma att se en fortsatt amerikansk tyngdpunktsförskjutning mot framför allt den indopacifiska regionen, som innebär att de europeiska allierade kommer att behöva ta ett allt större ansvar för europeisk säkerhet. Detta kommer att ställa nya krav på utformningen av deras försvarsmakter, såväl kvalitativt som kvantitativt.

### **USA:s utrikes- och säkerhetspolitik**

Den amerikanska nationella säkerhetsstrategin från 2022 utgår från att världen befinner sig vid ett vägskäl och att de beslut som nu fattas får konsekvenser för mycket lång tid framöver. Konflikten mellan demokratier och systemrevisionistiska autokratier framhålls som en definierande skiljelinje mellan stater och allianser. USA:s ledarskap beskrivs som nödvändigt för att försvara den rådande världsordningen, samtidigt som samarbete med partner och allierade ses som en nödvändig förutsättning och beskrivs som USA:s största tillgång.

USA:s högsta säkerhets- och försvarspolitiska prioritet är den indo-pacifiska regionen. Prioriteringen är en konsekvens av regionens stora och växande betydelse för världsekonomin, Kinas ökande ekonomiska och militära styrka samt dess konfrontativa agerande och ansträngningar att öka sitt regionala och globala inflytande. I den försvarspolitiska strategin beskrivs Kina som en ekonomisk, teknologisk och militär utmanare mot USA.

Kina ses som den enda aktör som både har intention och förmåga att skifta världsordningen till egen fördel. Ryssland beskrivs som ett akut hot med förmåga att underminera regional stabilitet, men utan den ekonomiska och politiska makt som krävs för att på ett avgörande sätt påverka den globala utvecklingen. Rysslands kärnvapenförmåga ses dock alltså som ett existentiellt hot mot USA. Kinas kärnvapenupprustning gör att USA bedömer att landet inom ett decennium för första gången kommer att behöva hantera två potentiella motståndare med en med USA jämförbar nukleär förmåga.

Den amerikanska säkerhetsstrategin bygger på en tydlig koppling mellan in- och utrikespolitik, där landets inrikespolitiska splittring måste hanteras för att USA ska kunna möta stormaktskonkurrensen med Kina och bevara sin globala roll. Strategin pekar på vikten av att både skydda den amerikanska demokratin och att bibehålla USA:s ledande position inom tekniskt kunnande genom att investera i forskning och innovation. Även skydd mot oönskad spridning av kritiskt tekniskt kunnande är ett

viktigt medel för att bibehålla USA som teknikledande. USA har som mål att säkra ett politiskt, militärt och ekonomiskt övertag gentemot geopolitiska motståndare.

### **USA:s försvarspolitiska utveckling**

Den amerikanska nationella försvarsstrategin, som också innehåller en översyn av den nukleära förmågan och av robotförsvaret, anger fyra huvudsakliga prioriteringar: (1) försvar av det egna territoriet, (2) försvar mot strategiska angrepp riktade mot USA, dess allierade och partner, (3) avskräckning från aggression med samtidig beredskap att hantera pågående konflikter, samt (4) utvecklingen av en uthållig integrerad försvarsförmåga.

Enligt USA är Kina den dimensionerande och långsiktiga utmanaren samtidigt som Ryssland beskrivs som ett akut hot. Andra hot som nämns är Nordkorea, Iran, våldsbenägna extremistorganisationer och gränsöverskridande frågor som klimatförändringar och pandemier. Försvarsstrategin framhåller USA:s åtagande i relation till Nato och artikel 5 i det nordatlantiska fördraget. Mot bakgrund av den ökande kinesiska militära förmågan och USA:s behov av att prioritera den indopacifiska regionen (främst Stillahavsregionen och Öst- och Sydostasien), framhålls samtidigt behovet av ett större åtagande från andra allierade för Europas försvar, inklusive förmågeutveckling och militär modernisering.

USA:s strategiska fokus på Kina bedöms leda till en ökad förväntan på engagemang och agerande inklusive på försvarsansträngningar från EU och europeiska och asiatiska allierade. Kinas ökade ambitioner har lett till ökat internationellt samarbete, bl.a. genom ett strategiskt säkerhets-samarbete mellan USA, Indien, Japan och Australien (Quad).

De amerikanska säkerhetsgarantierna gentemot Sydkorea och Japan medför samtidigt att hotet från Nordkorea, inklusive Nordkoreas ökande nukleära förmåga, har hög prioritet. Nordkoreas kärnvapenprogram ses i första hand som ett hot mot den regionala stabiliteten men i förlängningen också som ett direkt hot mot USA.

USA:s fokus på Kina som den prioriterade säkerhetspolitiska konkurrenten tillsammans med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har medfört att det amerikanska engagemanget i Mellanöstern har prioriterats ned. Detta har dock behövt justeras med anledning av den utveckling som följt på Hamas terroristattack mot Israel den 7 oktober 2023. Konflikterna i Jemen och Syrien, liksom risken för terroristdåd och konflikter i regionen bedöms också innebära ett fortsatt amerikanskt engagemang om än i minskad omfattning. Irans kärntechniska program, liksom iranskt stöd till miliser, hotar USA och dess partner i regionen. Irans omfattande militära stöd till Ryssland utgör samtidigt ett ökat hot mot Ukraina och därigenom ett hot mot den europeiska säkerheten.

En minskad amerikansk roll i regionen medför ökat utrymme för Kina och Ryssland att stärka sitt inflytande – också i förhållande till länder som Turkiet, Egypten, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har illustrerat regionens ökade geopolitiska betydelse och roll i världsekonomin.

#### 4.2.4 Mellanöstern och Afrika

Den utveckling som följt på Hamas terroristattacker mot Israel den 7 oktober 2023 har inneburit ett ytterligare försämrade säkerhetsläge i Mellanöstern med följdverkningar också bortom regionen. Hamas håller fortsatt delar av gisslan, över 40 000 civila har dödats och den humanitära situationen i Gaza är katastrofal. Våldsnivån på Västbanken har ökat. Så gott som dagliga slagväxlingar äger rum mellan Israel och Hizbollah i Libanon med varierande djup och intensitet.

Bortom Palestina och Israel påverkar kriget också spänningsnivån mellan en rad olika aktörer i och utanför regionen. Det har skett en förstärkning av konfliktlinjerna mellan Iran och Israel, och även mellan Iran och USA. I april svarade Iran på en förmodad israelisk operation mot iranska befälhavare och ombud med en omfattande direkt missil- och drönarattack på Israel, den första i historien. Pro-iranska milisgrupper har kontinuerligt angripit amerikanska baser, främst i Syrien och Irak, men även i Jordanien. USA har successivt svarat på dessa attacker, bl.a. med riktade åtgärder mot milisgruppernas ledare i Syrien och Irak. En större regional eskalering har än så länge kunnat undvikas.

Kriget i Gaza har även utnyttjats av de Iranstötta houthierna i Jemen som förevändning för att angripa civila fartyg i Röda havet och vid ett enskilt tillfälle också direkt attackera Israel. USA och Storbritannien har som svar på angreppen mot civil sjöfart och med hänvisning till FN-stadgans rätt till självförsvar, angripit militära mål på houthikontrollerade områden.

Vid sidan av detta har ett stort antal länder engagerat sig i defensiva insatser för att skydda den fria sjöfarten i Röda havet och i näraliggande vatten, i linje med FN:s havsrättskonvention. Detta omfattar även en EU-insats med svenskt deltagande, då fria handelsvägar är av mycket hög prioritet.

Parallellt med utvecklingen i Mellanöstern har utvecklingen i Sahel försämrats ytterligare, där militära maktövertaganden, instabilitet, humanitära kriser och våldsamma extremistgrupper präglar utvecklingen de senaste åren. Vid årsskiftet 2023/24 avvecklades FN:s fredsinsats Minusma i Mali, bl.a. till följd av ett ryskt veto i FN:s säkerhetsråd mot fortsatt verksamhet. Minusmas avveckling har lämnat ett säkerhetsvakuum som lett till intensifierad konflikt i Mali och förstärkt säkerhetskrisen i övriga Sahel. Den växande instabiliteten har utnyttjats av Ryssland som ökat sitt inflytande och sin närvaro i regionen.

#### 4.2.5 Den indopacifiska regionen

Den snabbt föränderliga säkerhetspolitiska utvecklingen i den indopacifiska regionen är av stor betydelse för de globala maktförhållandena och stabiliteten. Säkerheten i de euroatlantiska och indopacifiska regionerna är i dag mer ihopkopplade än någon gång tidigare.

Den indopacifiska regionen sträcker sig från Afrikas östkust via Indiska oceanen och arkipelagerna i Sydostasien till ö-nationerna i Stilla havet. Regionen är viktig för möjligheten att hantera globala utmaningar, liksom för att säkra fortsatt stöd för en regelbaserad världsordning. Den är också

avgörande för de globala värdekedjorna och ligger i framkant i digitala frågor och teknisk utveckling.

I regionen finns betydande farleder för global handel, däribland Malackasundet, Syd kinesiska havet, Taiwansundet och inloppet till Röda havet. Länder i och utanför regionen ser därför ett tilltagande behov av att värna och bevaka sina intressen och sitt inflytande i området. Sammantaget utmynnar detta i en alltmer intensiv geopolitisk konkurrens, vilken omfattar militära, politiska och ekonomiska frågor. Den kinesisk-amerikanska strategiska rivaliteten, risken för konflikter som kan påverka försörjningskedjor, Kinas alltmer totalitära utveckling och dess fördjupade samarbete med Ryssland utgör, liksom USA:s resursprioritering mellan Europa och den indopacifiska regionen, faktorer som inverkar på euroatlantisk och därmed Sveriges försvar och säkerhet.

Samarbetsmönstren i regionen utvecklas, förnyas och fördjupas snabbt mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Såväl EU som Nato har intensifierat sina partnerskap med länder i regionen. Handelsutbytet mellan regionen och Europa är större än mellan några andra geografiska regioner i världen och fyra av EU:s tio största handelspartner utgörs av indopacifiska länder. Det ligger i Sveriges och EU:s intresse att bidra till fred, stabilitet och säkerhet i regionen.

## **Kina**

Kina är en auktoritär enpartistat som utmanar den regelbaserade världsordningen och genomför omfattande upprustning av sin militära förmåga inklusive sin kärnvapenarsenal. Parallellt sker en tilltagande övervakning, kontroll och repression i Kina och utomlands. Kinas makt och inflytande globalt bedöms öka under det kommande decenniet, förutsatt att landets ekonomiska styrka upprätthålls. Samtidigt minskar förutsägbarheten i det kinesiska agerandet då landet utvecklas i en alltmer sluten och auktoritär riktning.

Kinas påverkan på svenska intressen omfattar såväl säkerhets- och försvarspolitiska hänseenden som andra områden, däribland ekonomi, handel, vetenskap, teknik och infrastruktur.

Sveriges och Europas säkerhet kommer i allt högre grad att påverkas av dynamiken mellan Kina, Ryssland och USA. Kinas fördjupade partnerskap med Ryssland möjliggör Rysslands anfallskrig mot Ukraina, vilket bidrar till det allvarliga säkerhetsläget i Europa. Säkerhetspolisen har anförut att Kina bedriver underrättelse- och säkerhetsshotande verksamhet i Sverige.

Den kinesiska regimen anser att landet har en historisk rätt att ta plats som global stormakt. Kina bedriver en alltmer systemrevisionistisk utrikespolitik, inklusive med militära medel, med sikte på vad man kallar den kinesiska nationens stora renässans till 2049, vilket markerar 100 år sedan Folkrepubliken grundande. Kina söker omforma den regelbaserade världsordningen så att denna gynnar kommunistpartiets egna intressen.

Kinas agerande i Syd kinesiska havet, såsom byggandet av konstgjorda öar och hindrande av fiske, strider i vissa fall mot folkrätten, inklusive FN:s havsrättskonvention. Tvisterna gäller främst Kina och Filippinerna, respektive Kina och Vietnam, men landets anspråk står även i konflikt med

bland andra Malaysia och Brunei. Kina har också territoriella konflikter med Vietnam, Bhutan, Indien och Japan.

Spänningarna mellan Kina och flera demokratier har ökat vilket märks tydligast i relationen med USA. Kina ser och beskriver USA som expansivt genom amerikanskt agerande vis-à-vis Taiwan och den ökade amerikanska närvaron i den indopacifiska regionen. USA definierar i sin tur Kina som sin dimensionerande utmanare.

Frågan om Taiwans status riskerar att leda till allvarliga konfrontationer mellan USA och Kina. Säkerhetsläget kring Taiwansundet har under senare år försämrats, med kinesiskt agerande som spänner över ett brett spektrum, från militära hot till icke-militära hot, däribland otillbörlig informationspåverkan och desinformation. Kina stärker sin militära närvaro kring sundet genom frekventa övningar, högre beredskap och stärkt förmåga inom samtliga försvarsgrenar. Därtill genomför Kina upprepade inflygningar i riktning mot Taiwan.

Kina benämner Taiwan som ett kärntresse. Taiwan är en demokrati. Kinas agerande i Hongkong sedan 2019 kan ha underblåst det taiwanesiska motståndet mot ett inlemmande i Kina. Den centrala roll som Taiwans industri, inte minst på halvledarområdet, och farlederna i Taiwansundet spelar för den globala handeln innebär att en förhöjd konfliktnivå i sundet snabbt skulle få globala följdverkningar. Ett kinesiskt militärt angrepp mot Taiwan skulle leda till långtgående konsekvenser för såväl regional som global säkerhet och ekonomi. Kinesisk kontroll av Taiwan skulle innebära stora militärstrategiska fördelar genom att Kina skulle få direkt geografisk tillgång till Stilla havets djuphavsområden, vilket inte är fallet i dag.

Som ett led i Kinas globala ambitioner utsträcker sig landets strategiska intressen även till Sveriges närområde, inte minst Arktis. Kinas närvaro i Arktis är hittills begränsad, men strategisk och långsiktig och kan få en påverkan på svenska intressen och säkerhet. Kina har framför allt investerat på energiområdet, t.ex. i produktion av flytande naturgas på ryska Jamalhalvön. På ett övergripande plan har Kina ett allt djupare strategiskt samarbete med Ryssland. Ländernas gemensamma intresse av att motverka USA:s maktposition och amerikanskt främjande av demokrati är en av flera bevekelsegrunder som motiverar det ökade politiska, ekonomiska och militära samarbetet.

Kina har de senaste två decennierna genomfört en omfattande militär uppbyggnad och modernisering. Den kinesiska ledningens ambition är att landet ska vara en av världens ledande militärmakter 2049. Kinas militära förmåga och agerande har framför allt stärkts i Syd kinesiska, Öst kinesiska och Gula havet. Detta påverkar andra länders handlingsfrihet och möjligheter samt USA:s ställning som ledande militärmakt i den indopacifiska regionen. Även Kinas kärnvapenarsenal bedöms vara under kraftig utbyggnad, såväl kvantitativt som kvalitativt och kärnvapenavskräckning liksom operativ förmåga blir mer framträdande i kinesisk försvarsdoktrin. Kinas modernisering och expansion av sin kärnvapenförmåga, i kombination med brist på transparens och engagemang i frågor som rör rustningskontroll och icke-spridning av kärnvapen, kan påverka den strategiska stabiliteten och få konsekvenser för strategisk avskräckning också i det euroatlantiska området.

Kvalitativa kinesiska förmågehöjningar på det strategiska planet består exempelvis av utvecklingen av en strategisk ubåtsflotta, teknik som



möjliggör robotar med flera stridsspetsar vilka kan riktas mot olika mål, samt interkontinentala system som kan penetrera robotförsvar. Samtidigt sker en utveckling på regional nivå av kärnvapenkapabla medeldistansrobotar och stridsspetsar för undvikande av robotförsvar.

### **Koreahalvön, Japan, Australien och Indien**

De långvariga spänningarna på Koreahalvön tilltar. Ökad risk råder i nuläget för militära konfrontationer, också mot bakgrund av ökade nordkoreanska kärnvapenambitioner och omfattande vapentest under senare år. Nordkorea fortsätter att utveckla sin kärnvapenförmåga trots internationella sanktioner och diplomatiska påtryckningar. Ryssland har mottagit omfattande leveranser av nordkoreanska vapen, vilka använts i krigföringen mot Ukraina. Relationen till Nordkorea präglar i stor utsträckning Sydkoreas utrikes- och försvarspolitik. Sydkorea har en av världens tio största försvarsmakter med satsningar på ny teknik, stridsflyg, cyberområdet, stridsvagnar och ubåtstillverkning. Sydkorea har på senare år ökat sin försvarsmaterielexport, inte minst till Europa. Sydkorea är militärt allierad med USA, vilket tillsammans med nationell militär förmåga utgör grunden i det sydkoreanska försvaret. Den amerikanska militära närvaron är avgörande för försvaret av Sydkorea. Det trilaterala samarbetet mellan USA, Sydkorea och Japan har fördjupats under de senaste åren, med fokus på militärt samarbete och avskräckning gentemot Nordkorea.

Som världens tredje största ekonomi, grannland till Kina och nära allierad med USA spelar Japan en nyckelroll för maktbalansen i Asien. Hörnstenen i Japans säkerhets- och försvarspolitik är det bilaterala säkerhetsavtalet med USA, vars huvudsakliga innebörd är en försvarsgaranti som täcker alla territorier som administreras av Japan. Alliansen med Japan är avgörande också för USA:s militära närvaro i regionen. USA upprätthåller en truppstyrka om cirka 54 000 soldater i Japan.

Japan ser Kina och Ryssland som de främsta hoten mot den regelbaserade världsordningen. Relationen med Kina är ansträngd och karaktäriseras av historiska och territoriella dispyter, exempelvis kring Senkaku/Diaoyuöarna i Östkinesiska havet. Japan och Ryssland har en territoriell dispyt kring ögruppen Norra territorierna/Kurilerna. Som svar på Japans införande av sanktioner mot Ryssland efter den fullskaliga invasionen av Ukraina suspenderade Ryssland förhandlingarna om det fredsavtal som pågick sedan Andra världskriget. Japans försvars- och säkerhetspolitik är under förändring, driven av vad Japan uppfattar som ett alltmer osäkert säkerhetspolitiskt läge i regionen.

Australien är en central och strategiskt belägen aktör i Oceanien och den indopacifiska regionen, militärt allierad med USA och partnerland till Nato. Landet strävar efter ett fördjupat strategiskt och operativt samarbete med flera partner, t.ex. USA, Japan och Nya Zeeland liksom med Indonesien. Australien är den största biståndsgivaren till önationerna i Stilla havet och har en lång historia av militär och civil krishantering i regionen. Viktiga säkerhetspolitiska format inkluderar AUKUS, Quad och underrättelsealliansen Five Eyes bestående av Australien, Kanada, Nya Zeeland, Storbritannien och USA. Australien genomgår en

försvarspolitisk omriktning för att kunna möta ett kinesiskt militärt hot på längre avstånd från Australien.

Indien är en stormakt, såväl ekonomiskt som politiskt och militärt. Landet eftersträvar en permanent plats i FN:s säkerhetsråd, stärkt kärnvapenförmåga och har en framträdande roll i den indopacifiska regionen. Indiens stormaktsambitioner underbyggs av en långvarig god BNP-tillväxt och en gynnsam demografi de kommande decennierna. 2022 var Indien världens femte största ekonomi.

Likt flera andra stater i regionen bygger Indien upp sin militära förmåga. Landet strävar efter att öka sin förmåga till avskräckning och maktprojicering och investerar stort inte minst i marinstridskrafter och flygvapen, liksom i rymd- och kärnvapenförmågor. Genom sin ökade maritima närvaro i regionen bidrar Indien till att skydda handelssjöfarten i Röda havet och Adenviken.

Indiens roll i regionen, inte minst ur säkerhetspolitiskt och ekonomiskt hänseende, väntas bli mer betydelsefull under kommande år. För USA och Europa är Indien en viktig samarbetspartner för att upprätthålla maktbalansen i regionen. Indien ser Kina som en långsiktig strategisk rival. Utöver den under senare år upptrappade gränstvisten mellan Indien och Kina, bidrar även konkurrensen om inflytande i regionens övriga länder till spänningar mellan de två länderna. USA är Indiens största handelspartner. Som medlem av Quad genomför Indien kontinuerligt marinövningar tillsammans med USA och allierade stater. Indien är också medlem i BRICS-samarbetet (med Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika som ursprungsmedlemmar) och Shanghai Cooperation Organisation (SCO). Indien har historiskt nära band till Ryssland och har inte tagit tydlig ställning mot Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Det indiska försvaret är starkt beroende av rysk försvarsmateriel och militärtekniska samarbeten, även om det är en uttalad strävan att diversifiera och framför allt producera mer inhemskt. Den indiska ekonomin är också beroende av import av rysk olja och gas, vilken ökat kraftigt sedan 2022.

### 4.3 Internationellt samarbete

**Regeringens bedömning:** Nato är Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena. Sveriges försvarsförmåga utgör en del av alliansens kollektiva försvar och bidrar till säkerheten såväl i närområdet som i hela det euroatlantiska området.

EU är Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena och har finansiella, lagstiftningsmässiga och politiska instrument även inom säkerhets- och försvarspolitiken. I det försämrade säkerhetspolitiska läget har EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska betydelse för Sverige ökat, samtidigt som unionens centrala roll i den transatlantiska gemenskapen befästs och styrkan i de säkerhetspolitiska verktygen EU förfogar över åskådliggjorts. Sverige ska tillhöra kärnan av de medlemsstater som driver och utvecklar EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Samarbeten med allierade såsom våra nordiska och baltiska grannländer, USA och Storbritannien är av särskild vikt för Sveriges

säkerhet. En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet. Det bilaterala samarbetet med USA är grundläggande för försvaret av Sverige, uppbyggandet av svensk militär förmåga och interoperabilitet, liksom för svensk försvarsforskning, försvarsteknologi och försvarsindustri.

Sveriges försvarssamarbete med Finland utgör alltjämt en tyngdpunkt i svensk försvars- och säkerhetspolitik.

Det nordiska försvarssamarbetet är nu ett samarbete mellan allierade. Det skapar förutsättningar för ett än djupare och närmare nordiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete, som inkluderar gemensam operationsplanering och gränsöverskridande operativ verksamhet under hela konfliktskalan från fred till krig.

**Skälen för regeringens bedömning:** Som allierad är Sverige en del av Natos kollektiva säkerhet och det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör därmed en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitiken. Natomedlemskapet har även långtgående politiska och praktiska konsekvenser för Sverige. Det förändrar och förbättrar förutsättningarna för Sveriges internationella försvarspolitiska samarbeten.

Nato är grundläggande för USA:s försvarsåtaganden i Europa och det viktigaste forumet för säkerhetspolitisk dialog med Europa. Genom Sveriges Natomedlemskap stärks den transatlantiska länken. Parterna i det nordatlantiska fördraget förbinder sig att bidra till varandras säkerhet. Detta påverkar de allierades försvars- och säkerhetspolitiska relationer även inom samarbetsformat utanför Nato, liksom i bilaterala relationer mellan Natoländer. Bi- och multilaterala överenskommelser och förberedelser mellan allierade kompletterar deras åtaganden till Nato. Dessa bi- och multilaterala överenskommelser och förberedelser är en viktig förutsättning för att en enskild allierad ska kunna nyttja sina förmågor och genomföra operationer i fred, kris och krig. Särskilt tidigt i en kris kommer etablerade bi- och multilaterala försvarssamarbeten fungera som ett förstärkande komplement till Nato.

Sverige ska aktivt verka för en fortsatt utveckling av det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom EU. EU spelar en viktig roll för att stärka samhällets motståndskraft inklusive inom cybersäkerhet och för att bemöta hybrid- och cyberhot. Det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet möjliggör även militär rörlighet, gemensam förmågeutveckling, försvarsindustriellt samarbete samt stöd till Ukraina, genomförande av internationella insatser och civila säkerhetsfrämjande insatser. Detta bidrar sammantaget till att stärka EU:s roll som global säkerhetspolitisk aktör, till gagn för internationell fred och säkerhet och i förlängningen därmed också till Sveriges säkerhet. Det stärker även det kollektiva försvaret i Nato.

Det svenska Natomedlemskapet öppnar möjligheter för att ytterligare fördjupa internationella bi- och multilaterala försvarssamarbeten, inte minst med länderna i vårt närområde, samtidigt som Sverige är berett att bidra till Natos säkerhet i det euroatlantiska området som helhet.

Regeringen anser att Sveriges bilaterala och multilaterala försvarssamarbeten är viktiga för totalförsvarets utveckling, men också för att stärka Natos samlade förmåga. Bi- och multilaterala försvarssamarbeten är också verktyg för att skapa ett fortsatt engagemang i vårt

närområde hos andra allierade. Samarbeten som bidrar till andra allierades närvaro och deras förmåga att operera i Sverige och vårt närområde och som därmed bidrar till ökad säkerhet och avskräckning i vårt närområde är centrala och bör prioriteras.

Samarbeten med allierade såsom våra nordiska och baltiska grannländer, USA och Storbritannien är av särskild vikt för Sveriges säkerhet. Regeringen anser vidare att Sverige ska verka för att ytterligare fördjupa samarbetet med Frankrike, Tyskland och Polen, främst i syfte att öka den samlade avskräckningsförmågan i vårt närområde. Regeringen vill framhålla att det nordiska samarbetet på det försvarspolitiska området bör utvecklas mot en ytterligare ökad grad av integration och samverkan. Operativa realiteter understryker också behovet av ett fördjupat nordiskt-baltiskt samarbete

En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet. Det är grundläggande att Sverige upprätthåller och ytterligare utvecklar den transatlantiska länken och det bilaterala samarbetet med USA, som är den viktigaste bilaterala försvarspolitiska relationen för Sverige. Det bilaterala samarbetet med USA är grundläggande för försvaret av Sverige, uppbyggandet av svensk militär förmåga och interoperabilitet, liksom för svensk försvarsforskning, försvarsteknologi och försvarsindustri. Genom Sveriges medlemskap i Nato förbättras förutsättningarna för att fördjupa det bilaterala samarbetet med USA även utanför Nato.

Det nordiska försvarssamarbetet Nordic Defence Cooperation (Nordefco) samt den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan Joint Expeditionary Force (JEF) är exempel på samarbeten som är viktiga mot bakgrund av ett regionalt fokus och samarbetenas alltmer operativa prägel. Internationella försvarssamarbeten utgör även en viktig del i dagens försvarsmateriel-försörjning och teknikutveckling. Det försämrade säkerhetspolitiska läget ökar behovet av internationella försvarsmaterielsamarbeten med betrodda partner, både bilaterala och multilaterala, samtidigt som vi genom en effektiv och ansvarsfull exportkontroll både ser till att skydda vår teknik och stärker förtroendet för Sverige som partner.

Även inom det civila försvaret är det nordiska samarbetet av vikt. I Hagasamarbetet arbetar de nordiska länderna tillsammans för att stärka samhällsskydd och beredskap. Att samtliga länder i Haga nu också är Nato-allierade har lett till förnyad ansträngning för att stärka civil-militärt samarbete och beredskap. Med sitt delade allriskperspektiv och med insatser från hela samhället, bidrar Hagasamarbetet med ett gemensamt nordiskt synsätt på motståndskraft, vilket också bidrar till Natos och EU:s arbete med att stärka motståndskraft i alliansen och unionen.

### **4.3.1 Sverige i Nato**

Sedan Rysslands stora satsningar på militär förmåga, alltmer aggressiva agerande från 2007, inledning av kriget mot Ukraina 2014 och därefter fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har Natos fokus på territoriellt försvar inom ramen för det kollektiva försvaret ökat. Alliansen har sedan 2014 moderniserat försvaret av det euroatlantiska området genom framtagandet av försvarsplaner som stöds av en ny styrkemodell, stärkt lednings- och beslutsförmåga samt förstärkningar av alliansens östra flank.

Åtgärderna som manifesterades i politiska beslut 2022 syftar till att visa enighet och återförsäkra utsatta allierade samt anpassa alliansens försvar till dagens säkerhetspolitiska läge.

De främsta konkreta åtgärderna har varit en förändrad ledningsstruktur, basering av allierade förband i Baltikum och på Natos östra flank samt förnyad operativ planering och utökad övningsverksamhet. De allierade har även gjort förstärkningar inom logistikområdet, inklusive förhandslagring av materiel. Ländernas stats- och regeringschefer har kommit överens om att stärka motståndskraften, minska sårbarheterna och säkerställa att alliansen kan verka med militära medel i fred, kris och konflikt.

Natos strategiska koncept från 2022 slår fast att Natos tre huvuduppgifter fortsatt är: (1) avskräckning och försvar, (2) civil och militär krishantering och förebyggande av kriser, samt (3) säkerhets-samarbete. Konceptet bekräftar Natos 360-gradersansats, det vill säga alliansens beredskap att hantera alla hot och utmaningar i alla riktningar över land-, luft-, sjö-, cyber- och rymddomänerna. Politisk dialog och praktiskt samarbete med partnerländer är av vikt för att uppfylla organisationens uppgifter.

Det strategiska konceptet framhåller Ryssland som det mest signifikanta och direkta hotet mot de allierades säkerhet. Hotet från Ryssland hanteras genom en förstärkning av alliansens avskräckning och försvar samt genom utökad motståndskraft. Terrorism beskrivs som det mest direkta asymmetriska hotet mot medborgare i de allierade länderna och mot internationell fred och välstånd. Terrorismbekämpning framhålls som nödvändig för Natos kollektiva försvar och bidrar till alla tre huvuduppgifter.

Kärnvapen utgör Natos yttersta verktyg för avskräckning. Kärnvapens relevans för säkerhet, avskräckning och försvar inom Nato har fått ökad aktualitet. Anledningen är bl.a. Rysslands återkommande hot om att använda kärnvapen och besked om utplacering av substrategiska kärnvapen i Belarus. Samtidigt kommer alliansen att behöva ta den negativa utvecklingen vad gäller kärnvapenhot och upprustning regionalt och globalt i beaktande. Dynamiken påverkas av Kinas snabba och omfattande nukleära modernisering, inklusive anskaffning av avancerade bärare. Det är därför av största vikt att verka för Kinas engagemang för strategisk riskreducering och transparens.

Nato som organisation förfogar inte över kärnvapen utan dessa är nationella resurser och kontrolleras av de stater som innehar dem. Ett beslut om insats med kärnvapen delegeras följdenligt aldrig fullt ut till Nato. En insats med amerikanska kärnvapen inklusive dem som landet delar med alliansen, genom det så kallade nukleära delningsprogrammet (nuclear sharing), kan bara fattas av USA:s president. Den brittiske premiärministern är den ende som kan beordra insats med brittiska kärnvapen och Frankrikes president den ende som kan beordra insats med franska kärnvapen.

USA, Frankrike och Storbritannien understryker att kärnvapen är defensiva vapen och att varje användning av dem skulle förändra en konflikts karaktär i grunden. Kärnvapenavskräckningen i Nato grundar sig på vad som benämns USA:s utsträckta avskräckning (extended deterrence). USA har officiellt utsträckt avskräckning till samtliga

Natomedlemmar, Australien, Japan och Sydkorea. Detta innebär att USA försäkrat dessa länder, och signalerat till eventuella motståndare, att en attack på något av dessa länder kan komma att besvaras med amerikanska kärnvapen.

Samtliga allierade med undantag för Frankrike deltar i kommittén för Natos avskräcknings- och kärnvapenpolitik (Nuclear Planning Group, NPG). USA garanterar alliansens kärnvapenavskräckning med både strategiska och substrategiska kärnvapen och Storbritannien med sina strategiska kärnvapen. Frankrike bidrar till Natos kärnvapenavskräckning genom sina fristående strategiska kärnvapen.

I Europa finns ett hundratal amerikanska kärnvapen av typen B-61 utplacerade på amerikanska anläggningar i ett antal allierade länder. Ett arbete med att uppgradera och livstidsförlänga dessa vapen håller på att slutföras, bl.a. genom att tillse att höga krav på säkerhet och funktion bibehålls framgent.

### 4.3.2 Svenska prioriteringar i Nato

**Regeringens bedömning:** Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Sverige ska vara en trovärdig, pålitlig och solidarisk allierad.

Det ligger i Sveriges intresse att bidra solidariskt och pragmatiskt till hela Natos säkerhet i enlighet med alliansens 360-gradersperspektiv på avskräckning och försvar. Sveriges geostrategiska läge samt säkerhetspolitiska intressen ska utgöra utgångspunkterna för utformandet av Sveriges roll som allierad. En huvuduppgift för Sverige inom Nato är att underlätta och effektivt delta i det kollektiva försvaret av Nordeuropa enligt den operativa planering som ligger till grund för detta.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sverige ska upprätthålla en stark nationell försvarsförmåga för att bidra både till det nationella försvaret och till det kollektiva försvaret i enlighet med artikel 3 i det nordatlantiska fördraget. Enligt artikel 3 ska de allierade var för sig och tillsammans, genom kontinuerlig och effektiv egen beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp. Artikel 4 ger varje allierad rätt att inkalla Nordatlantiska rådet om den anser sig eller någon annan allierad vara utsatt för hot eller risker som kan motivera ett gemensamt agerande från alliansen som helhet. Artikel 4 möjliggör därmed tidigt gemensamt och förebyggande agerande som kan avhålla från aggression mot alliansens medlemsstater. Eftersom Natos huvuduppgift är att bevara freden är detta ett vitalt komplement till försvarsförpliktelse i artikel 5.

Sveriges försvarsförmåga utgör en del av alliansens kollektiva försvar och bidrar till säkerheten såväl i närområdet som i hela det euroatlantiska området. Nato är den tydligaste manifestationen av den transatlantiska länken och den centrala aktören för europeisk säkerhet. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till de kollektiva försvarsförpliktelse är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området.

Alla allierade förutsätts stödja Natos gemensamma doktrin för avskräckning, inklusive den funktion kärnvapen har för alliansens avskräckning och försvar. Sverige ansökte, med brett stöd i riksdagen, om medlemskap i Nato utan förbehåll. Denna hållning står fast, men det finns på samma sätt som i övriga nordiska länder inte skäl att ha kärnvapen på svenskt territorium i fredstid.

Sverige står bakom Natos strategiska avskräckning. Som allierad är Sverige en del av alliansens samlade avskräckning och försvar, inklusive den nukleära avskräckningen. Sverige står fullt ut bakom Natos kärnvapenpolicy och avser bidra till alliansens strategiska avskräckning. Det är därför viktigt att delta aktivt i Natos arbete på detta område och upparbeta nationell kunskap om kärnvapens roll och funktion. Här ingår kunskap om hur kärnvapen både särskiljs och kopplas samman med Natos konventionella stridskrafter, både inom ramen för övningsverksamhet och operationer. Samtidigt ska Sverige fortsatt vara en stark röst för rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning. Sveriges arbete för att reducera risken att kärnvapen används ska stärkas i en tid av starka spänningar.

Som allierad deltar Sverige i Natos operationsplanering och i Natos förmågeplaneringsprocess, vilka utgör centrala ingångsvärden avseende Sveriges roll och uppgifter i Natos avskräckning och försvar. Sverige integreras i Natos nya planverk. Integrationen är viktig för planernas genomförbarhet. Utformningen av svenska militära förband kommer i hög grad att behöva anpassas till de krav som ställs i de förmågemål som efter överväganden i Nato tilldelas Sverige och den operationsplanering som ligger till grund för denna tilldelning. Uppfyllandet av förmågemålen kommer i sig att medföra behov av prioriteringar inom en given resursram. Sverige ska bidra till de allierades lägesbild. Regeringen återkommer till dessa frågor i kapitel 6 Militärt försvar.

Militära åtgärder för att försvara alliansens territorium och befolkning behöver kompletteras med civila aktörers åtgärder och beredskap för att stärka alliansens motståndskraft. Varje allierads individuella åtgärder för att upprätthålla och stärka den nationella motståndskraften reducerar sårbarheten hos alliansen som helhet och höjer tröskeln för en angripare. Detta arbete är i första hand ett nationellt ansvar men också ett kollektivt åtagande. En utförligare beskrivning av Natos arbete i detta sammanhang återfinns i kapitel 7 Civilt försvar.

Regeringen konstaterar därför att Sverige har ett ansvar att fortsätta stärka det nationella försvaret, inklusive samhällets motståndskraft, genom ett samlat totalförsvar bestående av militärt och civilt försvar. Detta inkluderar även åtgärder som inte nödvändigtvis är direkt efterfrågade av alliansen men som är viktiga för den samlade trovärdigheten och förmågan i Sveriges nationella försvar.

Regeringen anser att Sverige som Natomedlem ska fortsätta främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik, stå upp för folkrätten, mänskliga rättigheter och jämställdhet och vara en stark röst för rustningskontroll, nedrustning och ickespridning. Nato är det främsta forumet för transatlantiska säkerhets- och försvarspolitiska konsultationer.

Det ligger i Sveriges intresse att bidra solidariskt och pragmatiskt till hela Natos säkerhet i enlighet med alliansens 360-gradersperspektiv på avskräckning och försvar. Regeringen har kommunicerat ett antal

intentioner vad gäller Sveriges medlemskap i Nato, bl.a. i regeringens utrikesdeklaration den 20 mars 2024 med anledning av Sveriges medlemskap i Nato och raminstruktion för myndigheternas verksamhet i Nato.

Sveriges geostrategiska läge samt säkerhetspolitiska intressen ska utgöra utgångspunkterna för utformningen av Sveriges roll som allierad. I detta bör ingå ett solidariskt regionalt ansvarstagande som i första hand utgår från Östersjöområdet och Nordkalotten, med den särskilda kompetens utprädat i dessa miljöer kräver.

En huvuduppgift för Sverige inom Nato bör vara att underlätta och effektivt delta i det kollektiva försvaret av Nordeuropa. Som allierad behöver Sverige stärka förmågan att uppträda med större förband utanför svenskt territorium främst i grannländerna, vara en integrerad del i Natos marina planering för Östersjön, Västerhavet och i tillämpliga delar Nordatlanten samt i Natos gemensamma och integrerade luft- och robotförsvaret. Som ovan nämns ska Sverige även bidra till Natos strategiska avskräckning.

Regeringens avsikt är att Sverige aktivt ska delta i aktiviteterna för avskräckning och försvar (se vidare kapitel 6 Militärt försvar). Över tid ska Sverige bidra till hela Natos säkerhet, dvs. på bredden i Natos insatser, aktiviteter och operationer samt bidra till Natos arbete med att bekämpa terrorism.

Regeringen anser att Sverige aktivt ska bidra till att Ukraina kan uppfylla förutsättningarna för ett medlemskap i Nato. Det bör ske genom ett så ambitiöst militärt och civilt stöd som möjligt, bilateralt och inom Nato. Sverige stödjer en politiskt förstärkt relation mellan Ukraina och Nato, samt utökat praktiskt stöd till Ukraina, inklusive reformstöd, anti-korruption, interoperabilitet och förmågeutveckling.

Den svenska förmågan att kunna stödja andra allierade (bl.a. genom värdlandsstöd) är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Sverige ska kunna upplåta territorium, bl.a. genom att utgöra ett uppmarsch- och basområde för allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter samt bistå med att försörja och transportera allierades styrkor på svenskt territorium. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande även i fredstid kan Sverige stärka det kollektiva försvaret och därmed Natos samlade avskräckning. Svenska mark- och flygstridskrafter kommer att få uppgifter i såväl Östersjöregionen som på Nordkalotten medan de svenska sjöstridskrafterna kommer få uppgifter inom ramen för alliansens operationer i Östersjön och Västerhavet.

Svenska förband ur samtliga försvarsgrenar måste kunna delta i försvaret av Natos östra flank och i andra operationer i enlighet med Natos övergripande uppgifter. Sverige har alltså ett ansvar att försvara det egna mark-, luft- och sjöterritoriet. Det är avgörande för Sverige och Nato att upprätthålla förbindelser västerut, bl.a. via västkusten och Göteborg, via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtland och Norrbotten till de norska hamnarna i Trondheim och Narvik samt via Öresundsområdet.

Transportvägarna genom Sverige är också centrala för övriga allierade i försvaret av de nordöstra medlemsländerna. Om sjövägarna i Nordatlanten störs försvåras möjligheterna för USA och Nato att förstärka och försvara de nordliga och östliga allierade. Sjöförbindelserna till och i Östersjöområdet är också viktiga för Natos förstärkningsoperationer.



Värdlandsstödet och därmed sammanhängande logistik och underhållsresurser behöver utvecklas i nära samarbete med våra grannländer, framför allt Norge, Finland och Danmark. Värdlandsstödet måste ses som en integrerad del i en övergripande nationell logistikmodell där staten, kommuner, regioner och näringsliv är en del i planeringen och omfattar bl.a. transporter, drivmedels- och elförsörjning, hälso- och sjukvård, elektroniska kommunikationer med mera. Genomförandet av alliansens militära operationer innebär därmed även uppgifter för det civila försvaret.

Att kunna verka med militära resurser anpassade för våra särskilda geografiska förhållanden utgör ett viktigt svenskt bidrag till Natos samlade förmåga, en så kallad regional kompetens. Sverige har, utöver en god förmåga att verka i subarktisk miljö, också en god förmåga att uppträda med marina stridskrafter i den krävande miljö som finns i Östersjön. Det är också centralt för Sverige att kunna erbjuda övnings- och träningsmöjligheter för allierade på svenskt territorium för mark-, marin- och flygförband. Detta stärker interoperabiliteten inom alliansen och därmed också förmågan att kollektivt försvara Sverige.

Regeringen anser att samtliga nordiska länder på sikt bör vara del av samma operationsområde i Nato och på operativ nivå ledas från den Natostab som finns i Norfolk, USA (Joint Forces Command Norfolk, JFCNF). Detta skulle underlätta samordning av Natos styrkestruktur, ledningsstruktur, operationer och övningar.

Som allierad förväntas Sverige bidra till Natos arbete med att hantera den breda hotbilden, inklusive inom cyberområdet och hybridhot, rymdfrågor, informationspåverkan, samhällsviktig verksamhet och strategiska tekniker. Sverige har goda förutsättningar att bidra inom dessa områden med de samlade nationella förmågorna, både inom myndigheter och privat sektor. Vad gäller rymddomänen har Sverige som rymdnation unika förmågor som kan utgöra bidrag till alliansen. Rymdbasen Esrange Space Center utgör en resurs ur ett försvars- och säkerhetsperspektiv, dels i och med uppskjutningsförmåga av satelliter, dels i och med den geografiska närheten till Nordkalotten och Arktis. Redundant tillgång till rymddomänen är av central betydelse för Natos förmåga till luft- och missilförsvar. Sverige ska tillvarata de nya möjligheter som Nato-medlemskapet innebär för svensk försvarsindustri och export av försvarsmateriel. Fortsatt utveckling av svensk försvarsteknik bidrar till alliansens kollektiva försvarsförmåga.

### 4.3.3 EU

EU är Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena. I det nya säkerhetspolitiska läget har EU:s betydelse för Sverige ökat, samtidigt som unionens centrala roll i den transatlantiska gemenskapen befasts och styrkan i de säkerhetspolitiska verktygen EU förfogar över åskådliggjorts. EU är en politisk allians grundad på värdegemenskap och ömsesidig solidaritet.

EU förfogar över en bred uppsättning av säkerhetspolitiskt relevanta instrument, däribland diplomati, handel, utvecklings-samarbete, sanktioner, konfliktförebyggande åtgärder, medling samt civila och

militära krishanteringsinsatser. EU:s möjlighet att kunna kombinera dessa verktyg är en styrka.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har tydliggjort EU:s och Natos kompletterande roller. Nato har spelat en avgörande roll för avskräckning, medan EU tagit ansvar för betydande politiskt, ekonomiskt, humanitärt, rättsligt och militärt stöd till Ukraina samt sanktioner mot Ryssland och Belarus. EU och Nato har också haft ett nära utbyte om, och uppvisat stor enighet i, hanteringen av Rysslands aggression mot Ukraina.

EU har på den militära sidan finansierat delar av medlemsstaternas försvarsmaterielstöd, inklusive tillhandahållande och gemensam upphandling av artilleriammunition till Ukraina genom Europeiska freds-faciliteten (European Peace Facility, EPF). EU har även bidragit med kapacitetsstöd i form av utbildning av de ukrainska väpnade styrkorna genom EU:s militära träningsinsats (European Union Military Assistance Mission in support of Ukraine, EUMAM Ukraina). Den sedan tidigare pågående civila insatsen European Union Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraina) har sedan invasionen fått ett justerat uppdrag. I tillägg till det ursprungliga stödet för reform av den civila säkerhetssektorn, har EUAM även stöttat Ukraina bl.a. med gränshantering, ansvarsutkrävande gentemot Ryssland samt återuppbyggandet av rättsstatens institutioner i de från ockupation befriade områdena. EU har därtill gett omfattande makrofinansiellt stöd, humanitärt bistånd, samt stöd till Ukrainas återhämtning, uppbyggnad och arbete för ansvarsutkrävande.

Som Försvarsberedningen framhållit bör Sverige även fortsatt ha en aktiv och pådrivande roll för ett starkt, förutsägbart och långsiktigt EU-stöd till Ukraina, militärt såväl som politiskt, ekonomiskt och humanitärt, liksom för skärpta sanktioner mot Ryssland.

EU spelar en viktig roll i stärkandet av säkerheten, motståndskraften och stabiliteten i länderna i unionens närområde. Utvidgningsprocessen, GSFP-verktyg och andra instrument används skräddarsytt för att stödja partnerländer i regionen. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har lett till en intensifiering av dessa ansträngningar. Under enbart de två senaste åren har EU anpassat och förstärkt EUAM Ukraina väsentligt, och inrättat EUMAM Ukraina liksom EUPM Moldavien i syfte att stärka landets motståndskraft och krishanteringsförmåga samt EUM Armenien i syfte att stärka säkerheten i gränsområdena mot Azerbajdzjan. Vidare har Europeiska fredsfaciliteten fått en viktig roll i materiel- och kapacitetsstödet till partnerländer i EU:s närområde, vilket visat instrumentets flexibilitet och användbarhet.

EU-utvidgningsprocessen betraktas och används i hög grad som ett instrument för att stärka EU:s egen säkerhet och för EU att ta ansvar för sitt närområde, vilket bl.a. lett till beslut om att inleda anslutningsförhandlingar med Ukraina och Moldavien. EU spelar därtill en viktig roll för att stärka samhällets motståndskraft och bemöta hybrid- och cyberhot, stärka civilskyddet, möjliggöra militär rörlighet samt stödja gemensam förmågeutveckling och försvarsindustriellt samarbete, vilket även stärker det kollektiva försvaret i Nato. EU har också strategisk betydelse för utvecklingen av banbrytande teknik genom utvecklingen av den inre marknaden och instrument inom forskning och innovation, internationellt samarbete och handelspolitik. EU har även under de senaste

åren tagit fram instrument som syftar till att i kristider säkerställa tillgången till strategiska varor genom att motverka störningar i leveranskedjor, t.ex. rättsakten om krissituationer och resiliens på den inre marknaden (IMERA).

EU har under de senaste åren tagit betydande steg för att främja samarbetet på försvarsområdet inom unionen, bl.a. genom lanseringen av den samordnade försvarsöversynen (Coordinated Annual Review on Defence, CARD), det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) och Europeiska försvarsfonden (European Defence Fund, EDF). Initiativen syftar bl.a. till att stärka den samlade europeiska militära förmågeutvecklingen och att Europa ska kunna axla ett ökat ansvar för dess egen säkerhet.

På det försvarsindustriella området har EU under de senaste åren tagit flera initiativ för att stärka den europeiska försvarsindustriella och tekniska basen. Exempel på detta område är inrättandet av generaldirektoratet för försvarsindustri och rymd (Directorate General for Defence Industry and Space, DG DEFIS), den tidigare nämnda Europeiska försvarsfonden, ett instrument för förstärkning av den europeiska försvarsindustrin genom gemensam upphandling (EDIRPA), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1525 av den 20 juli 2023 om stöd för ammunitionstillverkning samt den Europeiska försvarsindustristrategin (EDIS). Kommissionen har även presenterat ett omfattande förslag för den europeiska försvarsindustrin, European Defence Industry Programme (EDIP). En tillfällig rådsarbetsgrupp för försvarsindustri inrättades sommaren 2022 och permanentades i juli 2024.

En ny EU-Natodeklaration antogs i januari 2023. Syftet är att stärka samarbetet inom flera olika områden: motståndskraft, skydd av kritisk infrastruktur, ny och disruptiv teknik, rymdfrågor, klimatförändringarnas konsekvenser för säkerhetsområdet, utländsk informationsmanipulering och inblandning samt hur EU och Nato tillsammans ska förhålla sig till den ökande geostrategiska globala konkurrensen.

Det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom EU ska fortsätta prioriteras och Sverige ska vara med och påverka inriktningen för det framtida samarbetet. Regeringen kommer att fortsätta verka för att Sverige ska tillhöra kärnan av de medlemsstater som driver och utvecklar EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Regeringen välkomnar ett utökat samarbete inom EU på försvars- och säkerhetsområdet då Europa måste ta ett större ansvar för den egna säkerheten. Regeringen anser även att det är viktigt att EU parallellt utökar sitt samarbete med internationella partners och den transatlantiska länken bör särskilt värnas.

En tydlig arbetsfördelning och ett fördjupat samarbete mellan EU och Nato är avgörande. Detta är också i enlighet med skrivningen i artikel 42.7 i Europeiska unionens fördrag om att unionens samarbete inom försvarsområdet ska vara förenligt med åtagandena inom Nato och att Nato också i fortsättningen ska utgöra grunden för sina medlemmars kollektiva försvar. Att stärka den militära förmågan och den samlade motståndskraften hos medlemsstaterna är därför viktigt för såväl Nato som EU.

Ett utökat samarbete inom säkerhets- och försvarsområdet ska ske främst på mellanstatliga grunder som respekterar medlemsstaternas nationella kompetens på försvarsområdet. Det är viktigt att fullt ut nyttja de initiativ och verktyg som existerar inom den säkerhets- och

#### 4.3.4 Norden och Baltikum

Med finskt och svenskt Natomedlemskap är det nordiska försvarssamarbetet ett samarbete mellan allierade. Operativa realiteter understryker behovet av ett fördjupat nordiskt och nordiskt-baltiskt samarbete.

Det nordiska försvarssamarbetet utgör ett signifikant bidrag till alliansens försvarsförmåga i norra Europa. I händelse av kris eller krig kan Norden komma att utgöra ett sammanhållet operationsområde. Det nordiska försvarssamarbetet ska innefatta gemensam operationsplanering och förberedelser för gemensamt eller koordinerat operativt agerande i fred, kris och krig. Regeringen anser att det nordiska totalförsvarssamarbetet fortsatt bör fördjupas inom ramen för, och som stöd till, Natos förmågeutveckling. Det nordiska samarbetet bör utvecklas mot en ökad grad av integration och samverkan. Ett starkt Norden i Nato stärker alliansen och ökar de nordiska staternas förmåga att försvara sig själva. Nordefco kompletterar och bidrar till europeisk och transatlantisk säkerhet och det kollektiva försvaret inom Nato. Det nordiska försvarssamarbetet ska innefatta förmåga att genomföra och leda multinationella gemensamma operationer som ett komplement till nationell planering och Natos planering. Det ska också möjliggöra värdlandsstöd och logistikstöd till gemensamma operationer, militärt stöd från allierade samt stärka den militära rörligheten till och inom Norden.

Så som Försvarsberedningen har framhållit bör det nordiska samarbetet kring civilt försvar fördjupas ytterligare, exempelvis avseende strategiska handelsflöden och försörjningsberedskap. Regeringen anser vidare att möjligheter till samarbete och synergier i en nordisk kontext fortsatt ska utvecklas avseende exempelvis utbildning, övning, värdlandsstöd, militär mobilitet samt produktion och förhandslagring av materiel och förnödenheter.

Sveriges försvarssamarbete med Finland utgör alltjämt en tyngdpunkt i svensk försvars- och säkerhetspolitik. Försvarssamarbetet tar utgångspunkt i gemensamma geostrategiska intressen och omfattar gemensam operationsplanering. Detta har de senaste åren utvecklats till ett omfattande operativt samarbete bortom fredstida förhållanden. Det fördjupade samarbetet kommer att bestå. På försvarsmaktsnivå pågår samarbetet inom samtliga stridskrafter.

Det är viktigt att Sverige och Finland inom ramen för respektive lands medlemskap i Nato fortsatt bibehåller och utvecklar detta samarbete. Finland utgör en frontstat mot Ryssland. Sverige har genom sin geografi stor betydelse för alliansens möjligheter att försvara Finland. På motsvarande sätt får försvaret av Norge nya förutsättningar med det svenska Natomedlemskapet med möjligheter till att utveckla nyttjandet av militära förmågor och infrastruktur. Det utvecklade försvarspolitiska samarbetet mellan Sverige, Finland och Norge kan tjäna som en utgångspunkt för ett fördjupat nordiskt samarbete såväl som samarbete inom Nato.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget i Östersjöregionen upprätthålls ett militärt övningsutbyte mellan samtliga försvarsgrenar och en nära försvars- och säkerhetspolitisk dialog på olika nivåer med de baltiska länderna. Sveriges medlemskap i Nato innebär förbättrade förutsättningar för ett fördjupat samarbete med de baltiska staterna samtidigt som behoven av ett sådant samarbete ökar. Sverige har genom sitt geografiska läge stor betydelse för alliansens möjligheter att försvara Estland, Lettland och Litauen. Gotland är viktigt i detta sammanhang.

#### 4.3.5 Tyskland och Polen

Tyskland och Polen är med sina geografiska lägen och sina Östersjökuster strategiskt viktiga för Sverige, samtidigt som nyttjande av svenskt territorium kan underlätta försvaret av Polen och Tyskland. Likaså kan basering av polska och tyska stridskrafter i Sverige öka Natos förmåga att försvara de baltiska staterna.

Polens geografiska läge, med gräns mot Ryssland, Belarus och Ukraina, har efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inneburit att dess roll som del av Natos östra flank har blivit tydlig samtidigt som stora delar av stödet till Ukraina går genom Polen. Tyskland har ökat sina satsningar på försvaret och beräknas 2024 nå två procent av BNP för sina försvarsutgifter. Polen genomför för närvarande en omfattande upprustning av sitt försvar, och försvarsutgifterna väntas nå fyra procent av BNP 2024.

Samarbetet med Tyskland och Polen har ännu inte nått samma omfattning och djup som vissa av Sveriges övriga försvarssamarbeten. På försvarsmaterielområdet är Tyskland dock en nära samarbetspartner. Operativa realiteter i Östersjöregionen understryker behovet av ett fördjupat samarbete. Givet Tysklands och Polens geografiska lägen, EU- och Natomedlemskap samt deras säkerhets- och försvarspolitiska betydelse anser regeringen att det är av vikt med ett fortsatt och utvecklat försvarssamarbete med dessa länder såväl inom som utom Nato.

#### 4.3.6 Storbritannien och Frankrike

Storbritannien och Frankrike har några av de mest kvalificerade försvarsmakterna i Nato och bidrar till kärnvapenavskräckningen. De utgör viktiga samarbetspartner för Sverige. Sverige och Storbritannien slöt 2023 ett strategiskt partnerskapsavtal i vilket länderna etablerar ett ytterligare fördjupat samarbete inom säkerhet och försvar. Samarbetet ska inkludera bl.a. utbildning och övning och försvarsmaterielexport. Sveriges samarbete med Storbritannien är av särskild vikt för säkerheten i Östersjöregionen. Storbritannien har ett geostrategiskt intresse i Nordeuropa, vilket bl.a. tar sig uttryck i prioriteringen av samarbetet inom den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan Joint Expeditionary Force (JEF) och landets strategi för Nordatlanten och Arktis (High North). I JEF ingår, förutom Storbritannien, även Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Nederländerna, Norge och Sverige. JEF ska oavsett konfliktnivå snabbt kunna agera i norra Europa, initialt på egen hand, för att sedan kunna övergå till alliansens operativa planering.

Norra gruppen är ett informellt försvarspolitiskt forum som fungerar kompletterande till andra försvarssamarbeten inom t.ex. EU, Nato eller Nordefco. Norra gruppen tillskapades på brittiskt initiativ och består av de nordiska och baltiska länderna samt Nederländerna, Tyskland, Polen och Storbritannien.

Sverige har ett etablerat samarbete med Frankrike på försvarsområdet. Hösten 2021 undertecknade Sverige och Frankrike en avsiktsförklaring om fördjupat försvarssamarbete. I januari 2024 ingick Sverige och Frankrike ett förnyat strategiskt innovationspartnerskap som även innefattar säkerhetsområdet. Det försvarspolitiska samarbetet med Frankrike omfattar bl.a. internationella insatser, övningar och samarbete på försvarsmaterielområdet, men även luftövervakning och luftförsvar. Frankrike har tagit initiativ till europeiskt samarbete utanför EU:s och Natos ram. Det franskledda europeiska interventionsinitiativet (European Intervention Initiative, EI2) syftar till att skapa en gemensam strategisk kultur mellan militärt ansvarstagande europeiska länder och att samordna bidrag till internationella insatser. Efter att Sverige ansökte om medlemskap i Nato har Frankrike ökat sin militära närvaro i Sveriges närområde och övningssamarbetet har intensifierats. Regeringen ser möjligheter till ett fördjupat operativt och försvarsindustriellt samarbete med Frankrike.

#### 4.3.7 USA

USA är Sveriges viktigaste säkerhets- och försvarspolitiska partner, bilateralt och inom Nato. USA är genom sitt engagemang och sin militära närvaro en hörnsten för Europas säkerhet. Den bilaterala försvarsrelationen med USA är av största betydelse för Sverige genom djup och bredd inom policy, förmågeutveckling, förmågeskapande liksom gemensamma operationer. Det försvarsindustriella samarbetet är brett och viktigt. Genom Sveriges medlemskap i Nato förbättras förutsättningarna för att fortsätta fördjupa det bilaterala försvarssamarbetet med USA.

Grunden för Sveriges försvarspolitiska samarbete med USA är starka gemensamma intressen, bl.a. vad avser Östersjöområdet och Arktis, och den amerikanska förmågan att snabbt kunna förstärka och uppträda i Sverige och i Sveriges närområde för att avskräcka och om nödvändigt möta ett väpnat angrepp. Samtidigt kan svenskt engagemang i frågor som står i fokus för USA ge Sverige insyn eller inflytande även utanför närområdet.

Den bilaterala försvarspolitiska relationen med USA har lång tradition, men har successivt utvecklats ytterligare sedan 2014. I den bilaterala avsiktsförklaringen från 2016 pekades fem prioriterade samarbetsområden ut: samarbetsförmåga, övningar och utbildning, materielsamarbeten, forskning och utveckling samt internationella insatser. Inom försvarsmaterielområdet och kring försvarsrelaterad forskning och teknikutveckling har samarbetet varit omfattande och haft stor betydelse för Sveriges materiel- och teknikförsörjning. I maj 2018 undertecknades en trilateral avsiktsförklaring mellan Finlands, Sveriges och USA:s försvarsdepartement om fördjupat försvarssamarbete. Syftet var att komplettera staternas bilaterala samarbeten.

Genom det försvarssamarbetsavtal (Defence Cooperation Agreement, DCA-avtalet) som Sverige och USA undertecknade den 5 december 2023 kan det bilaterala försvarspolitiska samarbetet fördjupas ytterligare. Avtalet möjliggör ett mer kontinuerligt operativt försvarssamarbete genom att lägga fast förutsättningarna för amerikanska styrkor i Sverige. Det rör sig bl.a. om frågor om tillgång till baseringsområden och förhandslagring av materiel. DCA-avtalet skapar förutsättningar för amerikanskt militärt stöd om säkerhetsläget så kräver och är således av stor betydelse för Sveriges säkerhet och säkerheten i Sveriges närområde. DCA-avtalet är avskräckande, höjer tröskeln för angrepp mot Sverige och är viktigt för försvaret av norra Europa. Det stärker säkerheten för våra nordiska och baltiska grannländer. Avtalet i sig är en viktig signal om USA:s säkerhets- och försvarspolitiska engagemang för Sverige. Avtalet gavs brett stöd när riksdagen beslutade att godkänna det den 18 juni 2024 och trädde i kraft den 15 augusti 2024.

Sverige har vidare blivit inbjudet till det amerikanska nationalgardets State Partnership Program (SPP). Genom undertecknandet av en gemensam avsiktsförklaring inleddes partnerskapet med delstaten New York den 12 juni 2024. Detta program ger möjlighet till samarbete mellan Försvarsmakten och New Yorks nationalgarde efter gemensamt identifierade behov. Programmet innebär även möjligheter till utbyte inom andra totalförsvarsrelaterade områden av gemensamt intresse.

Liksom Försvarsberedningen betonar regeringens vikt av ett ökat europeiskt ansvarstagande för den gemensamma säkerheten. Som allierad ska Sverige ta sitt ansvar för en rimlig bördefördelning inom Nato. Detta utgör samtidigt en investering i den transatlantiska länken och i samarbetet med USA.

Sverige ska verka för amerikansk militär närvaro och försvarspolitiskt intresse i vår region över tid, i enlighet med DCA-avtalet. Sverige ska säkerställa tillgång till amerikansk teknologi för att trygga svensk försvarsindustri samt forskning och utveckling (FoU). Sverige ska aktivt bidra i amerikanska försvars- och avskräckningsoperationer i fred och under väpnad konflikt till försvar av allierade territorier. Andra prioriterade områden i samarbetet med USA rör materielutveckling och försvarsforskning, samarbete med det amerikanska Europakommandot i Stuttgart (US EUCOM) och möjligheter till gemensam operationsplanering.

### **4.3.8 Indopacifiska regionen**

Regeringen anser att relationen med likasinnade länder i den indopacifiska regionen blir allt viktigare när säkerheten i denna region och säkerheten i Europa allt tydligare kopplas samman. Den försämrade relationen mellan USA och Kina, risken för konflikter som kan påverka försörjningskedjor, ett ytterligare fördjupat samarbete mellan Kina och Ryssland samt USA:s resursprioritering mellan Europa och den indopacifiska regionen är alla faktorer som påverkar Europas, och Sveriges försvar och säkerhet. Ökat europeiskt engagemang i regionen tillsammans med bland andra USA kan också bidra till att stärka den transatlantiska länken.

Det ligger i Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intresse att bidra till fred och stabilitet i den indopacifiska regionen, bl.a. genom att där öka närvaron och utveckla samarbetet med partnerländer. Samarbete mellan europeiska och indopacifiska partnerländer ska bidra till att bemöta gemensamma utmaningar, upprätthålla stabilitet, försvara den regelbaserade världsordningen och säkra handelsflöden. Såväl EU som Nato har intensifierat sina partnerskap med länder i den indopacifiska regionen. Natos partnerländer är Japan, Sydkorea, Australien och Nya Zeeland. Regeringen anser att samarbete med högteknologiska länder i regionen ger Sverige bättre möjligheter att utveckla och få tillgång till ny teknik som bidrar till försvarsinnovation.

#### 4.4 Internationella insatser

**Regeringens bedömning:** Regeringen framhåller vikten av att Sverige fortsatt deltar i internationell civil och militär krishantering och fredsfrämjande insatser inom ramen för internationella organisationer och i andra koalitioner. Deltagande i internationella insatser bidrar till att stärka svensk och global säkerhet och är ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument. Mot bakgrund av arbetet med att stärka Sveriges nationella militära förmåga samt svenska bidrag till Natos avskräckning och försvar behöver en bedömning göras av vilka bidrag och i vilka organisationer Sverige kan göra störst nytta med de begränsade resurser som kommer att finnas till förfogande under denna period. I relativa termer kommer Sveriges civila bidrag till krishantering och fredsfrämjande att bli viktigare under en period.

**Skälen för regeringens bedömning:** Med internationella insatser avses här fredsfrämjande, fredsbevarande och fredsbyggande insatser samt krishanteringsinsatser, civila som militära, som i internationellt format genomförs inom ramen för internationella organisationer som FN, EU, OSSE och Nato samt, i förekommande fall, andra koalitioner av länder. Häri ingår inte operationer och andra aktiviteter som faller inom ramen för Natos avskräckning och kollektiva försvar.

Huvudsyftet med deltagande i internationella insatser är att främja internationell fred och säkerhet. Sveriges engagemang i internationella insatser bör ses som ett instrument för och en integrerad del av den samlade utrikes- och säkerhetspolitiken. Sverige ska genom ett solidariskt förhållningssätt bidra till att hantera hot mot global säkerhet. Svenskt deltagande i internationella insatser har bidragit till stabilitet, fredligare förhållanden, säkerhet och samtidigt stärkt det svenska försvarets kompetens. Deltagande i internationella insatser stärker även Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten och vårt inflytande i såväl bi- som multilaterala sammanhang. Detta kan i sin tur bidra till att öka säkerheten även i vårt eget närområde. Svenskt deltagande i internationella militära insatser sker utifrån en bred, samlad analys innefattande utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska avvägningar.

Som Natomedlem ska Sverige över tid bidra till hela alliansens säkerhet i enlighet med dess 360-gradersansats, det vill säga delta på bredden i Natos insatser, aktiviteter och operationer samt bidra till Natos arbete med



att bekämpa terrorism. Sverige har samtidigt intresse av att FN:s förmåga vad gäller fredsfrämjande insatser utvecklas, liksom av att fortsätta stärka EU som global säkerhetspolitisk aktör. Regeringen betonar därför vikten av att Sverige, parallellt med sin roll som Natoallierad, bibehåller sitt aktiva engagemang och deltagande i internationella insatser, civila såväl som militära, inom ramen för internationella organisationer som FN, EU, OSSE och, i förekommande fall, andra koalitioner av länder. Regeringen framhåller att åtagandet om Natos 360-gradersansats kan uppfyllas även genom insatser utanför Nato. Likaså bör deltagande i insatser också utanför Natos regi kunna ses som bidrag till bördefördelningen mellan allierade.

Samtidigt måste bidrag till internationella militära insatser vägas mot det fortsatta stärkandet av Sveriges nationella förmåga samt svenska bidrag till Natos huvudsyfte; att säkerställa alliansens kollektiva försvar. En bedömning måste därför göras av vilka bidrag och i vilka organisationer Sverige kan göra störst nytta med de begränsade resurser som kommer att kunna ställas till förfogande under denna period.

#### 4.4.1 Insatsernas karaktär

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget, inte bara i Europa, är det viktigt att FN som organisation stärks. Sverige ska vara en aktiv FN-medlem och bidra med värdefulla förmågor till dess konfliktförebyggande och fredsfrämjande arbete. FN har en central roll och ger internationell legitimitet åt hanteringen av konflikter i världen. FN kan genomföra fredsfrämjande insatser med FN-ledda styrkor eller ge mandat åt andra organisationer och stater att göra det. FN:s fredsfrämjande insatser är ett viktigt instrument vars multidimensionella karaktär med både militära och civila komponenter kan bidra till att lotsa länder från konflikt till hållbar fred.

FN:s fredsfrämjande insatser står i rådande säkerhetspolitiska läge inför flera problem, inte minst i ljuset av den tilltagande geopolitiska maktkampen. Sverige bör jämte andra demokratiska länder bidra aktivt till att FN:s fredsfrämjande förmåga utvecklas för att bättre motsvara befintliga och framväxande behov.

EU:s civila och militära krishanteringsinsatser utgör en del i unionens breda verktygslåda. Målsättningen är att EU som global aktör ska ha förmåga att verka genom hela konfliktcykeln och kunna genomföra hela spektret av krishanteringsinsatser utanför unionen, inklusive de mest krävande. Genom EU:s krishanteringsinsatser bidrar unionen bl.a. med utbildning, träning och rådgivning till tredje lands nationella säkerhetssektorer. EU har i dagsläget fler än 20 pågående civila och militära insatser och operationer i tre världsdelar där man verkar i alltmer komplexa miljöer. Exempelvis etablerades i februari 2024 en ny militär insats i Röda havet (Eunavfor Aspides), där en viktig del av uppdraget är att samverka med andra insatser som verkar i konfliktmiljön.

EU:s strategiska kompass, som beslutades i mars 2022, utgör en vägledning för EU:s arbete inom det säkerhets- och försvarspolitiska området under de kommande 5–10 åren. Den strategiska kompassen syftar till att stärka unionens handlingsförmåga för att kunna bemöta framtida

kriser och konflikter samt ta ett större ansvar för Europas säkerhet. Viktiga steg är bl.a. skapandet av en snabbinsatsförmåga bestående av en styrka på upp till 5 000 personer (EU Rapid Deployment Capacity, EU RDC) till 2025. Till RDC efterfrågas nationella bidrag från medlemsstaterna i form av bidrag till EU:s stridsgrupper (EU Battlegroups, EUBG), tillhörande strategiska förmågor samt ytterligare styrke- och förmågebidrag. Sverige bidrar till den tyskledda stridsgruppen 2025, då RDC ska vara operativ.

Krisförebyggande och krishantering är en av Natos tre kärnuppgifter. I februari 2023 fastställde Nato en ny politisk inriktning. Denna innebär att ett större fokus läggs på territoriellt försvar inom ramen för det kollektiva försvaret, i enlighet med Strategiska konceptet som antogs juni 2022. Tidigare inriktning mot insatser utanför Natoländernas territorium har lägre prioritet.

Konfliktförebyggande, fredsbevarande insatser eller fredsbyggande åtgärder bedrivs av Nato som krishanteringsinsatser och gemensamt säkerhetssamarbete. Därutöver bedrivs även samarbete vad avser bistånd vid epidemier eller naturkatastrofer, såsom översvämningar eller jordskalv. Efter att insatsen i Afghanistan avslutades har Nato tre pågående militära krishanteringsinsatser. Sea Guardian är en marin insats på Medelhavet och till dess uppgifter hör att bidra till gemensam lägesbild, bekämpa maritim terrorism och utveckla den maritima säkerhetsförmågan i Medelhavet tillsammans med partnerländer och organisationer. Natos utbildningsinsats i Irak (Nato Mission Iraq, NMI) syftar till att stärka säkerhets- och försvarssektorn i Irak genom utbildning och rådgivning samt att förebygga terroristgruppers verksamhet. Natos insats i Kosovo (Kosovo Force, KFOR) syftar till att upprätthålla säkerheten i landet.

## 4.5 Konsekvenser av den säkerhetspolitiska utvecklingen

### 4.5.1 Ukraina

**Regeringens bedömning:** Stödet till Ukraina utgör en central del av svensk säkerhets- och försvarspolitik. Tillsammans med tillväxten av förmågan inom totalförsvaret och Sveriges medlemskap i Nato är den viktigaste investeringen i vår framtida stabilitet och säkerhet våra bidrag till att Ryssland inte når sina mål med sitt anfallskrig mot Ukraina. Överenskommelsen om bilateralt säkerhetssamarbete mellan Sverige och Ukraina samt en treårig ekonomisk ram för det militära stödet utgör grunden för Sveriges militära stöd till Ukraina.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen konstaterar att försvaret av Ukrainas självständighet, suveränitet och territoriella integritet kommer ha fundamental betydelse inte bara för Ukrainas, utan för hela Europas framtid. Ukrainas förmåga att uthålligt försvara sig är avhängig det stöd som landet får utifrån. Ett starkt, förutsägbart och uthålligt stöd till Ukraina är vår främsta möjlighet att begränsa Rysslands handlingsmöjligheter.

Rysslands ambition att upprätta politisk kontroll och territoriell överhöghet över Ukraina bedöms kvarstå. Utfallet av Rysslands krig mot

Ukraina är, näst efter Ukrainas vilja och förmåga att försvara sig, avhängigt av omvärldens roll givet det ukrainska beroendet av fortsatt stöd från internationella parter. Detta kommer även fortsättningsvis att ställa höga krav på enighet, robusthet och beslutsamhet från de länder som stödjer Ukraina. Långsiktig uthållighet är av väsentlig betydelse. Västs och EU:s fortsatta sammanhållning är en central faktor för denna uthållighet i såväl sanktionerna mot Ryssland som i stödet till Ukraina. Under förutsättning att de demokratiska länderna ger Ukraina det stöd som landet behöver, talar de fundamentala styrkeförhållandena, ekonomiska såväl som militära, i det längre perspektivet till Rysslands nackdel. Forsatt internationellt stöd är av stor betydelse inte bara för Ukrainas försvar, utan också för landets återuppbyggnad. Ukrainas fortsatta euroatlantiska integration, med ambitionerna att bli medlem i EU och Nato som det starkaste uttrycket för landets självständiga vägval, är en central fråga för landets framtidsutsikter såväl som dess fortsatta försvarsvilja. Ett framtida ukrainskt Natomedlemskap skulle stärka europeisk säkerhet. Regeringen ser positivt på en utökad roll för Nato i samordningen av säkerhetsstöd och utbildning till stöd för Ukraina i linje med deklarationen från alliansens toppmöte i Washington 2024.

Sveriges stöd till Ukraina ska vara uthålligt och långsiktigt och inkluderar även återuppbyggnad av landet. Stöd i alla dess former – humanitärt, politiskt, ekonomiskt, rättsligt och militärt – är ett tydligt ställningstagande. Sverige och Ukraina har undertecknat en tioårig överenskommelse om bilateralt säkerhetssamarbete mellan Sverige och Ukraina. För att förstärka det svenska stödet till Ukraina inför regeringen en treårig ram om 25 miljarder kronor per år för det militära stödet till Ukraina för åren 2024–2026. Regeringen anser att Sverige aktivt ska stödja Ukraina på landets väg mot ett EU-medlemskap.

#### 4.5.2 Globala konsekvenser

Den ryska konflikten med väst utspelar sig långt bortom Ukraina. Konflikten är strukturell och systematisk till sin karaktär och väntas bli långvarig. För att hantera det ryska hotet bedömer regeringen att den europeiska säkerhetsarkitekturen fortsatt kommer att behöva utvecklas. Sverige och Finlands anslutning till Nato är ett centralt bidrag till denna utveckling och Sverige bör även framgent spela en aktiv roll i denna process. Även om Rysslands förmåga i dess eget närområde i viss mån minskat i och med kriget i Ukraina så ligger Rysslands politiska målsättningar om dominans över grannländerna fast.

Respekten för folkrätten och en regelbaserad världsordning är centrala och långsiktiga utrikes- och säkerhetspolitiska intressen för Sverige. Den europeiska säkerhetsordningen som normativt system äger allttjämt giltighet och måste utgöra grunden i förhållandet mellan samtliga europeiska stater, inklusive Ryssland.

Säkerheten i de euroatlantiska och indopacifiska regionerna är i dag mer ihopkopplade än någon gång i modern tid. Kinas geopolitiska ambitioner utmanar långsiktigt den globala säkerheten och den regelbaserade världsordningen, och därmed även svensk och europeisk säkerhet. Regeringen bedömer inte att Kina utgör något direkt militärt hot mot

Sverige, men det bör bl.a. noteras att Kina bedriver säkerhetshotande verksamhet i Sverige. Kinas framväxt påverkar en rad områden som berör svenska intressen, exempelvis ekonomisk säkerhet, teknikutveckling och cybersäkerhet. Kinas agerande och den tilltagande geopolitiska maktkampen innebär en mer utsatt position för små och medelstora stater inom ramen för det internationella systemet.

Sveriges och Europas säkerhet påverkas i hög grad av utvecklingen mellan Kina, Ryssland och USA. Det handlar om relationen mellan USA och Kina, samarbetet mellan Kina och Ryssland, samt USA:s resursprioritering mellan Europa och den indopacifiska regionen. Den kinesisk-amerikanska relationen är den enskilt viktigaste faktorn för den globala geopolitiska och geoeconomiska utvecklingen under kommande år. Kinas makt och inflytande globalt bedöms öka under det kommande decenniet, förutsatt att landets ekonomiska styrka upprätthålls. Därmed bedöms även spänningarna i relationen mellan USA och Kina såväl som spänningarna i den indopacifiska regionen öka.

Samtidigt minskar förutsägbarheten i det kinesiska agerandet i ljuset av landets tilltagande utveckling i auktoritär riktning. Kinas fördjupade samarbete med Ryssland, inklusive Kinas stöd för ryska säkerhetsintressen i Europa och ställningstagande mot Natos utvidgning, understryker vikten av att behandla Kina som en central aktör i förhållande till Nato och transatlantisk, och därmed även svensk, säkerhet. Kinas partnerskap med Ryssland och export av insatsvaror till rysk rustningsindustri möjliggör den ryska krigföringen i Ukraina. På så vis förstärker Kinas agerande det hot som Ryssland utgör mot det euroatlantiska området. Om samarbetet mellan Kina och Ryssland skulle fördjupas ytterligare, skulle det kunna inverka avsevärt negativt på Sveriges säkerhet.

USA:s strategiska fokus på Kina väntas vidare ha en direkt inverkan på europeisk och svensk säkerhet, med utgångspunkt i att ett minskat amerikanskt engagemang i Europa skulle innebära krav på ett större europeiskt ansvar för den egna säkerheten. Systemrivaliteten med Kina omfattar såväl säkerhets- och försvarspolitiska aspekter som andra politikområden. USA ställer redan i dag krav på att samarbetsländer vidtar åtgärder för att hindra oönskad spridning av tekniskt kunnande till bl.a. Kina. USA:s strategiska fokus på Kina kan vidare innebära ökad förväntan på agerande från EU samt europeiska allierade, inklusive på militär närvaro i den indopacifiska regionen, samt försvarsindustriella samarbeten.

### **4.5.3 Det militärstrategiska läget**

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har försämrat säkerhetsläget i Europa, Sverige och närområdet i grunden och för lång tid framåt. Samtidigt förändras den militärstrategiska situationen i norra Europa genom Finlands och Sveriges Natomedlemskap.

Med Finland och Sverige som allierade i Nato är samtliga länder runt Östersjön, förutom Ryssland, medlemmar i alliansen. Nato får därmed en avsevärt längre landgräns mot Ryssland och det skapas ett mer sammanhängande operationsområde i norra Europa som ger samverkansfördelar. Nato får en sammanhängande östlig flank som sträcker sig från

den europeiska delen av Arktis i norr till Medelhavet i söder och Svarta havet i sydost.

Strategiskt viktiga områden i Sverige kommer att kunna nyttjas för försvaret också av våra allierades territorium. Natos operativa djup ökar och knyter Arktis, Nordatlanten och Östersjöområdet tätare samman, ur ett strategiskt och operativt perspektiv. Svenskt och finskt territorium blir centrala för alliansens försvar av Nordeuropa och stärker den transatlantiska länken. Med Sverige och Finland som allierade stärks sammantaget Natos försvarsförmåga och därmed säkerheten för alla allierade.

Så länge ryska förband och materiel förbrukas, och delar av de ryska väpnade styrkorna är uppbundna i Ukraina, begränsas till del Rysslands möjligheter att använda militära styrkor för andra uppgifter och i andra regioner.

Den ryska förmågan att agera militärt i Sveriges närområde är därmed i det korta perspektivet i viss mån begränsad, framför allt avseende markstridskrafter. Denna bedömning innebär inte att Ryssland saknar förmåga att agera militärt i Sveriges närområde. Ryssland har avsevärt ökat produktionen av militär materiel, och dessutom ytterligare sänkt sin tröskel för användande av militärt våld och uppvisar hög politisk och militär riskbenägenhet samt hög acceptans för egna förluster. Ryssland har fortsatt förmåga att genomföra operationer med flygstridskrafter, sjöstridskrafter, fjärrstridsmedel eller kärnvapen mot Sverige och Sveriges närområde. Ryssland har också förmåga att verka med specialförband. Förmågan att verka med hybrida medel som cyber-, telekrigs- och påverkansresurser kvarstår. Ryssland bedöms därmed fortsatt ha såväl militära som andra resurser som landet kan använda för att försöka nå sina politiska målsättningar i Sverige och i Sveriges närområde.

Ryssland har dessutom aviserat en fortsatt militär upprustning, med förändrad värnpliktsålder och förlängd värnpliktstid, ett kraftigt ökat antal kontraktssoldater och förstärkta mark- och flygstridskrafter. I Sveriges närområde omfattar planerna bl.a. en ny armékår och flera nya divisioner i Leningrads militärområde samt en ny flygfördelning med flera regementen placerad på Kolahalvön. Ryssland fortsätter också sin militära uppbyggnad i den ryska arktiska regionen, med tyngdpunkten i området mellan Kolahalvön och Novaja Zemlja.

Regeringen vill mot ovanstående bakgrund därför framhålla att den i det korta tidsperspektivet reducerade ryska militära förmågan med anledning av kriget mot Ukraina inte kan sägas minska hotet mot Sverige på medellång och längre sikt. Det är därför av största vikt att öka tempot i förstärkningen av det militära och civila försvarets förmåga, ett arbete som tar tid och som behöver ses i ljuset av det behov av förmågehöjande åtgärder som ackumulerats inom totalförsvaret. Regeringen återkommer till detta i kommande kapitel i propositionen. Regeringen konstaterar likt försvarsberedningen att ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade. Militära operationer mot Sverige kan syfta till att besätta svenskt territorium för ryska militära syften och förneka tillgång till svenskt territorium för Natos samlade motåtgärder. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att lösa sina uppgifter som allierad.

#### 4.5.4 Säkerhetspolitisk inriktning

**Regeringens bedömning:** Sverige ska fortsatt bygga säkerhet tillsammans med andra, som solidarisk medlem i Nato och EU. Sverige ska föra en solidarisk allianspolitik som syftar till att stärka säkerheten och stabiliteten i vårt närområde liksom i hela det euroatlantiska området. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Nato är den tydligaste manifestationen av den transatlantiska länken och den centrala plattformen för europeisk säkerhet.

Den nationella förmågan inom totalförsvaret, med utgångspunkt i vårt medlemskap i Nato, ska vara inriktad mot att försvara Sverige och allierade mot väpnade angrepp. Denna inriktning ska gälla över tid, även i perioder då omvärldsläget förefaller mer gynnsamt ur säkerhetsynpunkt.

Stödet till Ukraina utgör en central del av svensk säkerhets- och försvarspolitik. Tillsammans med tillväxten av förmågan inom totalförsvaret och Sveriges medlemskap i Nato är den viktigaste investeringen i vår framtida stabilitet och säkerhet att Ryssland inte når sina mål med sitt anfällskrig mot Ukraina.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen överlämnade till riksdagen den 8 juli 2024 skrivelsen Nationell säkerhetsstrategi (skr. 2023/24:163). I skrivelsen framgår att Sveriges vitala nationella säkerhetsintressen är att värna Sveriges säkerhet, demokratiska styrelseskick, frihet, självständighet, suveränitet och handlingsfrihet; att värna befolkningens liv och hälsa; att försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp och upprätthålla vår territoriella integritet; att upprätthålla försörjningsberedskap och samhällets funktionalitet samt att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter. Av särskild vikt för försvarspolitik är att med vapenmakt kunna försvara Sverige och våra allierade mot väpnat angrepp och upprätthålla vår territoriella integritet samt att upprätthålla försörjningsberedskap och samhällets funktionalitet. Inre och yttre säkerhet är två av statens kärnuppgifter. Arbetet med att värna Sveriges säkerhet är därför en uppgift för hela samhället.

Sverige ska ha militär förmåga att nationellt och inom ramen för Natos kollektiva försvar skapa grundläggande stabilitet och säkerhet. Denna förmåga behöver öka. Svensk säkerhetspolitik ska i första hand vara förebyggande och förhindra framväxten av hot mot Sverige. Politisk dialog och diplomati är viktiga verktyg för att stärka Sveriges säkerhet och främja svenska intressen. Sveriges förmåga att möta kriser, hot och antagonistiska handlingar under gränsen för väpnat angrepp behöver öka. Regeringen understryker vikten av att på ett sammanhållet sätt använda alla de säkerhetspolitiska instrument som står till förfogande, bl.a. politiska, diplomatiska, ekonomiska, rättsliga och militära, för att förebygga konflikter och möta antagonistiska hot mot vår säkerhet.

Sveriges säkerhetspolitik förutsätter ett aktivt, brett och ansvarsfullt internationellt agerande. En målbild är även att säkerhetshotet från auktoritära stater som Kina, Ryssland och Iran prioriteras och hanteras i samarbete med demokratiska länder. Utmaningar och hot mot vår säkerhet

ska så långt möjligt mötas i samverkan med andra länder och organisationer. Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik bygger på sammanhållningen i EU och Nato liksom på samarbetet i Norden och Östersjöområdet och inom FN och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Den europeiska säkerhetsordningen och respekten för folkrätten, inklusive FN-stadgan, förblir hörnstenar i Sveriges utrikespolitik och ska värnas.

Den nationella förmågan inom totalförsvaret ska över tid, med utgångspunkt i vårt medlemskap i Nato, vara inriktad mot att försvara Sverige och allierade mot väpnade angrepp, vilket också stärker vår förmåga att hantera andra kriser. Denna inriktning ska gälla över tid, även i perioder då omvärldsläget förefaller mer gynnsamt ur säkerhetssynpunkt. Regeringen vill framhålla att det inte är den troligaste händelseutvecklingen som är viktigast i relation till uppgiften att dimensionera totalförsvaret, utan de händelseutvecklingar som skulle få allvarliga konsekvenser om de inträffade. Säkerhetspolitiska bedömningar måste därför också inrymma sådana händelseutvecklingar som ses som mindre troliga och vars konsekvenser skulle vara särskilt allvarliga om de inträffade. Detta är viktigt inte minst i relation till fortsatta bedömningar av Ryssland. Att på ett tillfredsställande sätt bygga upp förmågan inom totalförsvaret först när en kris eller ett krig är ett faktum är knappast möjligt. Svensk säkerhetspolitik måste beakta risken att Rysslands krig mot Ukraina eskalerar till ett större krig i Europa.

Även Kina utmanar den globala säkerheten och den regelbaserade världsordningen. En kris eller konflikt i Asien skulle kunna få mycket allvarliga konsekvenser för säkerhetsläget, den militära balansen och ekonomin, såväl i Europa som globalt.

Sverige ska fortsatt bygga säkerhet tillsammans med andra, som solidarisk medlem i Nato och EU. Sverige ska föra en solidarisk allianspolitik, som syftar till att stärka säkerheten och stabiliteten i vårt närområde, liksom i hela det euroatlantiska området.

Nato är den tydligaste manifestationen av den transatlantiska länken och den centrala plattformen för europeisk säkerhet. Nato är Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena. Sverige ska som allierad ta sitt ansvar för en rimlig bördefördelning inom Nato. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till de kollektiva försvarsåtagandena är centralt för Natos avskräckning och därmed för att bevara freden i det euroatlantiska området.

Sverige har ingått bindande ömsesidiga försvarsgarantier i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitiken. Som allierad ska Sverige upprätthålla en stark nationell försvarsförmåga för att bidra både till det nationella försvaret och till det kollektiva försvaret i enlighet med artikel 3 i det nordatlantiska fördraget.

EU är Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena. Sverige har ett ansvar gentemot EU:s medlemsstater och omfattas av den solidaritet som EU-medlemskapet innebär. Lissabonfördraget inklusive artikel 42.7 i Fördraget om Europeiska unionen och solidaritetsklausulen i artikel 222 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innebär att medlemsländerna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. Sverige ska tillhöra

kärnan av de medlemsstater som driver och utvecklar EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

FN är en av de främsta förvaltarna av en regelbaserad världsordning, global fred och säkerhet och är en viktig arena för svensk utrikespolitik. Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget, inte bara i Europa, är det viktigt att FN som organisation stärks. Sverige ska vara en aktiv FN-medlem och bidra med värdefulla förmågor till dess konflikt-förebyggande arbete.

Diplomatiska medel är ett centralt instrument för Sveriges säkerhet och en viktig del av Sveriges sammantagna avskräckande förmåga.

Den försämrade omvärldsutvecklingen, globalt och i Sveriges närområde, ställer ökade krav på utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Regeringen understryker vikten av stärkt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk analyskapacitet, liksom en ökad förmåga att identifiera och säkerställa svenska intressen i centrala bilaterala relationer och multilaterala organisationer samt närvaro i säkerhetspolitiskt relevanta regioner. Samarbetet med allierade så som våra nordiska och baltiska grannländer, USA och Storbritannien är av särskild vikt för Sveriges säkerhet. En stark transatlantisk länk är avgörande för Europas säkerhet.

Sverige ska fortsätta främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sverige ska inom Nato liksom i EU, FN, OSSE och Europarådet värna en regelbaserad världsordning, den europeiska säkerhetsordningen, demokrati, frihet, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Sverige ska även verka för genomförandet av FN:s säkerhetsrådsresolutioner om kvinnor, fred och säkerhet i det nationella och internationella arbetet.

Det omfattande internationella försvarsmaterielstödet är en solidaritets-handling gentemot Ukraina, som agerar i självförsvar i enlighet med FN-stadgans artikel 51, och en mycket kraftig markering mot Rysslands överträdelser av folkrätten. Sveriges stöd till Ukraina ska vara uthålligt och långsiktigt och inkludera även återuppbyggnad av landet. Stöd i alla dess former – humanitärt, politiskt, ekonomiskt och militärt – är ett tydligt ställningstagande. Politiska, ekonomiska och diplomatiska åtgärder riktade mot Ryssland ska fortsätta som svar på landets anfallskrig mot Ukraina och överträdelser av folkrätten. Detta ska inkludera åtgärder för ansvarutkrävande samt omfattande och effektiva sanktioner.

Regeringen anser att den europeiska säkerhetsordningen ska utgöra grunden i förhållandet mellan samtliga europeiska stater, inklusive Ryssland. Sverige bör spela en aktiv roll i den fortsatta utvecklingen av den europeiska säkerhetsarkitekturen för att hantera hotet från Ryssland och värna och upprätthålla den europeiska säkerhetsordningen. Sammanhållning mellan allierade och partner som delar värderingar och respekterar folkrätten är centralt. Samarbete mellan Europa och Nordamerika spelar en särskilt viktig roll.

I samband med behandlingen av regeringens skrivelse Internationella försvarssamarbeten (skr. 2020/21:56) tillkännagav riksdagen för regeringen vad utskottet anfört om Sveriges säkerhetspolitiska linje (bet. 2020/21:UFöU5 punkt 4, rskr. 2020/21:252, rskr. 2020/21:253). Av tillkännagivandet följer att regeringen, utifrån riksdagens tillkännagivande om en Natooption, måste säkerställa brett stöd för Sveriges säkerhetspolitik och därmed tydliggöra en förankrad svensk



säkerhetspolitisk linje (bet. 2020/21:UFöU5 s. 7–9). Riksdagen har även tillkännaggett för regeringen det som utskottet anför om tydliggörande av svensk säkerhetspolitik (bet. 2021/22:UU11 punkt 5, rskr. 2021/22:187). Av tillkännagivandet följer att Sveriges säkerhetspolitiska linje läggs fast av regeringen, men att regeringen har ett ansvar för att förankra den i riksdagen och att det i en parlamentarisk demokrati i längden blir ohållbart om en regerings säkerhetspolitiska linje inte har stöd i riksdagen, varför omformuleringar bör ske i samråd mellan riksdagen och regeringen (bet. 2021/22:UU11 s. 17). Den 7 mars 2023 beslutade regeringen propositionen Sveriges medlemskap i Nato (prop. 2022/23:74) och den 22 mars 2023 godkände riksdagen Sveriges anslutning till nordatlantiska fördraget och avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella personal (bet. 2022/23:UU16, rskr. 2022/23:148). Den 20 mars 2024 presenterade regeringen en extra utrikesdeklaration till riksdagen som redogjorde för den nya svenska säkerhetspolitiska linjen. Den senare är genom Försvarsberedningen brett förankrad och beskrivs i beredningens rapport Allvarstid (Ds 2023:19). Den 8 juli 2024 överlämnade regeringen skrivelsen Nationell säkerhetsstrategi (skr. 2023/24:163) där regeringen redovisar inriktningen för arbetet med nationell säkerhet. Mot denna bakgrund och vad regeringen anför ovan i detta avsnitt om säkerhetspolitisk inriktning anser regeringen därmed att tillkännagivandena är tillgodosedda och slutbehandlade.

## 5 Försvarspolitiska utgångspunkter och mål

### 5.1 Gemensamma utgångspunkter för totalförsvaret

**Regeringens bedömning:** Totalförsvaret utformas och dimensioneras för att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp och medverka till försvaret av allierade enligt de åtaganden som följer av medlemskapet i Nato. Det inkluderar planering för att möta krigshandlingar på svenskt territorium såväl som på allierades territorium. Det svenska totalförsvarets samlade förmåga utgör därmed en del av det kollektiva försvaret inom Nato.

Uthålligheten för totalförsvaret bör skapa handlingsfrihet för att ställa om samhället för en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig. Ett starkt svenskt totalförsvaret som bidrar till Natos samlade avskräckning är krigsavhållande och därmed konfliktförebyggande och ytterst fredsbevarande.

**Skälen för regeringens bedömning:** Totalförsvaret är sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då ska bedrivas. Det militära och civila försvaret är ömsesidigt förstärkande.

Som medlem i Nato omfattas Sverige av de försvarsåtaganden som följer av det nordatlantiska fördraget och Natos konventionella och nukleära avskräckningsförmåga. Natomedlemskapet ökar den svenska försvarsförmågan genom att ge större möjligheter att samarbeta med allierade i hela konfliktskalan.

Sveriges totalförsvar utformas och dimensioneras för att försvara landet mot ett väpnat angrepp och medverka till försvaret av allierade. Det inkluderar planering för att möta krigshandlingar på svenskt territorium men även för svenska förbands deltagande i operationer på allierades territorium enligt den planering som finns inom Nato.

Förmågan att delta i och stödja Natos militära operationer enligt Natos operationsplaner behöver utvecklas i nära samarbete med Nato och våra grannländer, framför allt Norge, Finland och Danmark och med andra förbandsbidragande allierade. Det kommer att ställa krav på bl.a. sammanhängande ledning och logistik. Det civila försvaret kommer att ha viktiga uppgifter i stödandet av de militära operationerna.

Uthålligheten för totalförsvaret bör skapa handlingsfrihet för att ställa om samhället för en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig. Det innebär bl.a. att viktiga delar i den svenska ekonomin kan upprätthållas, att militärt stöd till och från allierade kan säkerställas, att civilt stöd från allierade och EU kan möjliggöras samt att Nato-gemensamma operationer som inbegriper svenskt territorium kan genomföras.

Försvarsberedningen (Ds 2023:34) konstaterar att i händelse av krigsfara eller krig kommer totalförsvarets ansträngningar att kraftsamlas till det militära försvaret och att samhället kommer att behöva ställas om till krigsförhållanden. Det militära och civila försvaret, inom ramen för ett sammanhållet totalförsvar, ska förbereda och planera för att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. Försvarsberedningen bedömer att de tre månaderna ger samhället tid för omställning till krigstida förhållanden med t.ex. förändrade produktionsförutsättningar och varuflöden och för att på så sätt kunna hantera en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig.

Försvarsberedningen anser vidare att den normala funktionaliteten i samhället så långt som möjligt även ska upprätthållas i krig. Beredningen betonar dock att ambitionen i de fredstida totalförsvarsförberedelserna ska vara att under krig upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna. Det innebär en avsevärt lägre ambition inom de flesta samhällssektorer jämfört med normalläget. Det innebär också stora begränsningar och en stor kraftansträngning i hela samhället och från alla invånare för att klara en sådan situation.

Regeringen gör ingen annan bedömning än Försvarsberedningen i fråga om vad som ovan sagts om planeringsförutsättningar m.m. Samtidigt konstaterar regeringen att tiden för omställning till krigstida förhållanden torde variera inom olika beredskapssektorer och inom olika delar av näringslivet. Regeringen återkommer i kapitel 7 i frågor som rör civilt försvar där detta utvecklas vidare.

Totalförsvaret är en angelägenhet för hela samhället. Den enskildes eget ansvarstagande utgör en viktig del av samhällets samlade förmåga att motstå och lindra konsekvenser av de allvarliga störningar i samhällets

funktionalitet som ett krig kan medföra. Med god kunskap och beredskap hos individen kan det offentliga inrikta insatserna på att stödja de som själva saknar förutsättningar att hantera en sådan situation. Denna egenberedskap behöver dock stärkas. För den enskilde medborgaren som under normala förhållanden klarar sig utan stöd från det offentliga kan det handla om att ha beredskap för att klara sig under minst en vecka. Som Försvarsberedningen konstaterar kommer allmänhetens kunskap och förmåga till egenberedskap ha stor betydelse för såväl belastningen på det offentliga som för den samlade motståndskraften i samhället.

Förmågan att motstå allvarliga störningar i samhällets funktionalitet i krig är central för att totalförsvaret ska kunna utgöra ett verkningsfullt bidrag till Natos samlade avskräckningsförmåga.

## 5.2 Övergripande mål för totalförsvaret

**Regeringens förslag:** Det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet och i enlighet med Sveriges åtaganden som medlem i Nato.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringen föreslår samma övergripande mål för totalförsvaret som Försvarsberedningen. Likt Försvarsberedningen anser regeringen att Sveriges vitala säkerhetsintressen (se avsnitt 4.5.4 Säkerhetspolitisk inriktning) och medlemskapet i Nato bör återspeglas i det övergripande målet för totalförsvaret.

Genom 2020 års försvarsbeslut (prop. 2020/21:30, bet. 2021/21:FöU4, rskr. 2020/21:136) infördes ett övergripande mål för totalförsvaret. Syftet med målet är att genom gemensamma utgångspunkter samt en gemensam målsättning och inriktning nå en samlad förmåga i totalförsvaret. Regeringen anser att det militära och civila försvaret fortsatt behöver utvecklas samordnat och att det behövs en sammanhållen planering för totalförsvaret. Eftersom beroendet mellan civilt och militärt försvar påverkar den samlade förmåga i totalförsvaret är det viktigt att uthålligheten och förmågan till ömsesidigt stöd stärks. Regeringen konstaterar även, på samma sätt som i 2020 års försvarsbeslut, att genom en för totalförsvaret sammanhållen planering, ledning, beredskap samt nödvändiga resurser för att kunna hantera krig, förbättras även möjlig-heterna att förebygga och hantera fredstida kriser.

Ett väpnat angrepp och krig, mot Sverige eller en allierad, är en nationell angelägenhet där alla aktörer i samhället engageras i krigsansträngningen. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till de kollektiva försvarsförpliktelserna är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning om att befolkningens försvarsvilja, motståndskraft och förmåga att hantera en krigssituation är avgörande för att uppnå ett trovärdigt totalförsvaret

Genom Natomedlemskapet åtar sig Sverige att i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget utan dröjsmål lämna stöd i händelse av ett väpnat angrepp mot någon av Natos medlemsstater. Natomedlemskapet innebär också att vår nationella försvarsförmåga utgör en del av alliansens kollektiva försvar, i enlighet med artikel 3 i nordatlantiska fördraget som anger att medlemsstaterna ska, var för sig och tillsammans, genom egen beredskap och ömsesidigt bistånd upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp.

Utvecklingen av Sveriges totalförsvar bidrar därmed även till utvecklingen av förmågorna i det kollektiva försvaret inom alliansen. Militära åtgärder för att försvara Sverige och vår befolkning och allierades territorium måste kompletteras med civila åtgärder och förberedelser för stärkt nationell motståndskraft genom att öka samhällets resiliens och civila aktörers beredskap. Sådana åtgärder och förberedelser minskar sårbarheten hos alliansen som helhet och höjer även tröskeln för en angripare.

### 5.3 Mål för det militära försvaret

**Regeringens förslag:** Målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet,
- värna rättigheter och nationella intressen utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser,
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringens förslag till mål för det militära försvaret överensstämmer med Försvarsberedningens förslag. Likt Försvarsberedningen anser regeringen att medlemskapet i Nato bör återspeglas i målet för det militära försvaret.

Det militära försvarets viktigaste funktion är att tillsammans med övriga allierade kunna möta väpnade angrepp riktade mot Sverige och andra allierade. Ett väpnat angrepp ska kunna mötas även om det genomförs överraskande. För en eventuell angripare ska nackdelarna med krigshandlingar mot Sverige och allierade framstå som större än fördelarna. En förutsättning för att kunna förebygga, möta och i övrigt hantera ett väpnat angrepp är att det militära försvaret, som en del av Nato, vidtar de förberedelser och har de resurser som behövs för att kunna verkställa beslut om beredskapshöjningar och genomföra verksamheten uthålligt.

Det kollektiva försvarsåtagandet i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget utgör en central del i den svenska försvarspolitik. Som allierad ska Sverige upprätthålla en stark nationell försvarsförmåga för att bidra till det nationella försvaret och det kollektiva försvaret. Sveriges försvarsförmåga utgör en del av alliansens kollektiva försvar och bidrar till säkerheten såväl i närområdet som i hela det euroatlantiska området.

Det militära försvaret ska ha förmåga att ge och ta emot stöd. Denna förmåga är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande redan i fredstid kan Sverige bidra till att stärka det kollektiva försvaret och därmed Natos samlade avskräckning. Om en allierad blir angripen ska de svenska stridskrafterna med stöd av det civila försvaret, tillsammans med allierade och inom ramen för Natos gemensamma operationer, medverka till Natos samlade kollektiva försvar. Om Sverige direkt angrips ska det militära försvaret med stöd av det civila försvaret, tillsammans med allierade och inom ramen för Natos gemensamma operationer, försvara Sverige. Det militära försvaret ska utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige och medverka till försvaret av allierade.

Försvarsmakten ska hävda Sveriges territoriella integritet samt värna rättigheter och nationella intressen. Verksamheten består bl.a. i att övervaka territoriet och att upptäcka och avvisa kränkningar. Det innebär också att kunna skydda Sveriges handlingsfrihet mot påtryckningar med militära medel. Vidare ska rättigheter och nationella intressen utanför territoriet kunna värnas i enlighet med internationell rätt, t.ex. när det gäller rätten att utnyttja internationellt vatten eller luftrum för transport av varor och tjänster.

Som allierad åtar sig Sverige att bidra solidariskt och konstruktivt till säkerheten i det euroatlantiska området. Detta gäller Natos kärnuppgifter avskräckning och försvar, krisförebyggande och krishantering samt säkerhetssamarbete. De svenska stridskrafterna ska kunna delta i försvaret av allierades territorier och i andra operationer i enlighet med Natos uppgifter och operativa planering. Utöver vad som sägs ovan kommer Natos planering i olika avseenden även att påverka det militära försvarets utformning och dimensionering.

Försvarsmakten ska fortsätta att delta i internationell krishantering och internationella fredsfrämjande insatser då dessa bidrar till att stärka svensk och global säkerhet och är ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument.

Det militära försvaret ska också kunna skydda samhället och dess funktionalitet genom att bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap och krig. Sådant stöd ska ske inom ramen för det militära försvarets befintliga förmågor och resurser.

Det är Försvarsmakten som, med stöd av andra aktörer, löser uppgifterna inom totalförsvarets militära del. Myndigheter som Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Fortifikationsverket, Försvarets radioanstalt samt Totalförsvarets plikt- och prövningsverk har också uppgifter inom den militära delen av totalförsvaret. Likaså myndigheter som Kustbevakningen, Lantmäteriet och Luftfartsverket. Det militära försvaret är beroende av stöd från det civila försvaret med t.ex. sjukvård, energi, elektroniska kommunikationer, transporter och en fungerande försörjningsberedskap.

**Regeringens förslag:** Målet för det civila försvaret ska vara att ha förmåga att

- säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,
- inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga,
- skydda civilbefolkningen,
- upprätthålla försvarsviljan och samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar.

**Skälen för regeringens förslag:** Regeringens förslag till mål för det civila försvaret överensstämmer med Försvarsberedningens förslag. Likt Försvarsberedningen anser regeringen att medlemskapet i Nato bör återspeglas i målet för det civila försvaret. Enligt regeringen är målet för civilt försvar en helhet som består av olika delar.

Regeringen konstaterar att civilt försvar är den verksamhet som statliga myndigheter, kommuner och regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadens parter, trossamfund, enskilda individer samt förenings- och kulturliv m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret.

Det civila försvaret ska verka för samhällets samlade mobilisering i händelse av krig. Inom ramen för det behöver de viktigaste samhällsfunktionerna säkerställas, vilket förutsätter att bl.a. försörjningen av nödvändiga varor och tjänster tryggas. Ett civilt försvar, organiserat och dimensionerat utifrån krigets krav, bidrar till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred och att med tillgängliga resurser delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig är en prioriterad uppgift för verksamheterna inom det civila försvaret. Vid ett plötsligt väpnat angrepp och efterföljande krigshandlingar kommer verksamheter inom det civila försvaret att snabbt behöva ställa om. Under avgörande skeden – t.ex. under den inledande delen av ett angrepp – kommer det civila försvarets resurser att behöva prioriteras på ett sätt som i största möjliga utsträckning stödjer det militära försvaret. Verksamheterna inom det civila försvaret bör vid höjd beredskap och ytterst krig i varje situation fokuseras på att stödja det militära försvaret på det sätt som är mest ändamålsenligt för att stödja totalförsvarets samlade krigsinsats.

Militära styrkor, såväl nationella som allierade, är beroende av civilt stöd för att kunna fullfölja sina uppgifter. Det civila försvaret ska stödja det militära försvaret inklusive allierade militära styrkor genom att tillhandahålla bl.a. transporter, energi, elektroniska kommunikationer och sjukvård samt säkerställa leverans av nödvändiga varor och tjänster.

I händelse av krig ska civilbefolkningen skyddas. Det civila försvaret behöver ha förmåga att bereda skydd, rädda nödlidande och ombesörja vård. Skyddet av civilbefolkningen är viktigt för upprätthållandet av försvarsviljan. Försvarsvilja är en grundförutsättning för ett starkt total-

## 6 Militärt försvar

### 6.1 Ett förstärkt militärt försvar

**Regeringens bedömning:** Det allvarliga säkerhetsläget medför att det militära försvaret fortsatt måste stärkas och att upprustningen behöver ske i snabbare takt. Relevanta erfarenheter från kriget i Ukraina bör analyseras och omhändertas i detta sammanhang. Den fortsatta tillväxten av det militära försvaret behöver ske parallellt med ett ökat nyttjande av krigsorganisationen i form av deltagande i Natos åtgärder för avskräckning och försvar, nationella beredskapsanpassningar samt fortsatt militärt stöd till Ukraina. Den inriktning som föreslås i denna proposition kan behöva justeras mot bakgrund av det osäkra säkerhetspolitiska läget, utvecklingen av det svenska Natomedlemskapet och andra externa faktorer som påverkar genomförandet av försvarsbeslutet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen konstaterar att ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller allierade. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har förändrat säkerhetsläget i Sverige och närområdet i grunden och under lång tid framåt.

Försvarsberedningen (Ds 2024:6) anser att inriktningen i försvarsbeslutet 2020 rörande krigsorganisationens utveckling ska ligga fast, men konstaterar att det allvarliga säkerhetspolitiska läget liksom de krav som följer av Natomedlemskapet kommer att kräva ytterligare förstärkningar av det militära försvaret. Försvarsberedningen betonar samtidigt att omvärldsutvecklingen gör att genomförandet brådskar.

Regeringen delar i allt väsentligt Försvarsberedningens bedömningar. Det allvarliga säkerhetspolitiska läget medför att det militära försvaret fortsatt behöver stärkas och upprustningen behöver ske i snabbare takt. Den krigsorganisation som beslutades 2020 är relevant såväl utifrån omvärldsutvecklingen som Natomedlemskapet men behöver fyllas upp i olika avseenden.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att krigsorganisationen i vissa delar behöver utökas, bl.a. inom funktionerna ledning och logistik samt genom tillförsel av territoriella förband. Relevanta lärdomar och erfarenheter från kriget i Ukraina bör kontinuerligt analyseras och omhändertas i utvecklingen av det svenska försvaret. Krigsorganisationen bör därför förstärkas bl.a. genom investeringar i luftvärn, anskaffning av autonoma och obemannade farkoster samt påbörjande av utveckling av raketartilleriförmåga. Regeringen redogör för detta senare i kapitlet.

Regeringen konstaterar att omvärldsutvecklingen och Nato-medlemskapet ställer ökade krav på att utveckla militär förmåga men också på att kunna nyttja densamma. Deltagande i Natos aktiviteter för avskräckning och försvar, anpassning av beredskapen genom operationer och övningar samt stöd till Ukraina genom utbildningsinsatser, transporter samt försörjning av överförd materiel innebär ett ökat nyttjande av förbanden i krigsorganisationen. Samtidigt behöver Försvarsmakten producera krigsförband och utveckla den militära förmågan. Regeringen betonar vikten av att över tid åstadkomma en balans mellan dessa uppgifter.

Regeringen konstaterar att säkerhetsläget i såväl Sveriges närområde som globalt präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Det finns en förhöjd risk för att det säkerhetspolitiska läget snabbt kan försämrats ytterligare. Med anledning av det försämrade säkerhetsläget råder enighet inom Nato om behovet av ytterligare förstärkningar av allierades försvarsförmåga och ökade krav kan förväntas i detta avseende. Vidare har Försvarsmakten och andra myndigheter redovisat ett antal faktorer som utgör osäkerheter i genomförandet av de åtgärder som redovisas i propositionen. Regeringen bedömer att detta är konsekvenser som i olika avseenden behöver beaktas vid genomförandet av försvarsbeslutet. Regeringen vill därför framhålla att inriktningen som föreslås i denna proposition kan behöva justeras.

## 6.2 Utgångsläget i krigsorganisationen

**Regeringens bedömning:** Försvarsmakten genomgår sedan några år tillbaka en stor förändring i syfte att växa och åter dimensioneras mot huvuduppgiften försvar mot väpnat angrepp. Regeringen konstaterar att uppbyggnaden av försvaret sker från en låg nivå. Startläget för denna uppbyggnad har i flera avseenden visat sig vara sämre än vad som tidigare framgått. Ett under lång tid ackumulerat behov av förmågehöjande åtgärder gör det därför nödvändigt att fylla upp den beslutade krigsorganisationen i olika avseenden: materiellt, personellt samt i fråga om infrastruktur och tillgång till förnödenheter. Krigsförbanden behöver samövas och repetitionsutbildas. Åtgärder som ökar förmågan i redan beslutade krigsförband kommer därmed att prioriteras under kommande år.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen behandlade inför försvarsbeslutet 2020 tillståndet inom det militära försvaret (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:136). Regeringen konstaterade att Försvarsmaktens sammantagna operativa förmåga de senaste åren hade ökat. Regeringen bedömde samtidigt att den operativa förmågan inte hade utvecklats i den takt som förutsågs i försvarsbeslutet 2015 eller som omvärldsutvecklingen motiverade. När det kom till kravet att kunna möta ett väpnat angrepp bedömde regeringen att Försvarsmakten hade begränsningar, såväl i krigsorganisationens samlade förmåga att möta ett väpnat angrepp som enskilda krigsförbands förmåga att lösa sina uppgifter. Begränsningarna i förmåga berodde bl.a. på personella och



materiella brister i krigsförbanden, otillräcklig samövning, alltför liten förbandsvolym samt begränsad uthållighet.

Regeringen konstaterade i samma proposition att försvaret av Sverige mot ett väpnat angrepp skulle vara det militära försvarets huvuduppgift och den dimensionerande utgångspunkten för samtliga myndigheter med uppgifter i det militära försvaret. Krigsorganisationen behövde därför ges en stärkt uthållighet med en bättre balans mellan ingående delar, framför allt mellan stöd- och verkansförband. Av detta följde att antalet förband i krigsorganisationen behövde utökas samt att stödfunktioner såsom logistik och ledning behövde förstärkas. Utvecklingen av en ny krigsorganisation skulle påbörjas 2021. Med hänsyn till de bedömt långa ledtiderna för anskaffning av materiel och infrastruktur samt för personalförsörjningen skulle den nya krigsorganisationen vara färdig senast 2030.

Inom ramen för Försvarsberedningen nåddes den 16 mars 2022 en överenskommelse mellan samtliga riksdagspartier som innebar ekonomiska förstärkningar för det militära försvaret. Regeringen lämnade mot denna bakgrund förslag till riksdagen som innebar tillskott av medel 2022 och ökade beställningsbemyndiganden till det militära försvaret (prop. 2021/22:199, bet. 2021/22:FiU47, rskr. 2021/22:227). De ekonomiska förstärkningarna innebar bl.a. att vissa anskaffningar av förnödenheter och materiel som ingått i försvarsbeslutet 2020 kunde tidigareläggas i jämförelse med den då rådande planeringen.

Försvarsberedningen behandlade 2023 frågan om genomförandet av försvarsbeslutet 2020 (Ds 2023:12) och konstaterade att den säkerhetspolitiska och makroekonomiska utvecklingen, kvardröjande effekter av covid-19-pandemin, ökad efterfrågan på försvarsmateriel, stödet till Ukraina och fler beredskapsåtgärder samt anslutningen till Nato påverkat genomförandet av försvarsbeslutet 2020. Beredningens sammantagna bedömning var att försvarsbeslutet 2020 inte kunde genomföras fullt ut enligt den inriktning och inom den ekonomiska ram som tilldelats i samband med beslutet.

Försvarsberedningen återkom i frågan 2024 (Ds 2024:6) och konstaterade i sammanfattning att den avveckling som tidigare genomförts inom försvaret nu innebär ett svårt utgångsläge för återskapandet av militär förmåga i olika avseenden. Även om krigsorganisationen har börjat förstärkas under senare år är de ingående delarna inte utformade för ett försvar mot ett väpnat angrepp eller för att engageras i en uthållig strid mot en kvalificerad motståndare. En fortsatt förmågeökning är enligt Försvarsberedningen därför nödvändig.

Utöver vad som ovan nämnts har Försvarsmakten i myndighetens underlag inför kommande försvarsbeslut uppgett att tillväxten enligt vad som beslutades i försvarsbeslutet 2020 även påverkats av ett sämre materiellt startläge än förväntat, inte minst inom armén. Försvarsmakten framhåller att en stor del av krigsorganisationens effektbestämmande materiel anskaffades under 1990-talet och under en lång tid utsatts för ett stort slitage. Enligt Försvarsmakten kvarstår det därmed betydande behov av investeringar under perioden 2030–2040 då stora delar av de tyngre materielsystem som utgör kärnan i den militära bekämpningsförmågan behöver omsättas. Prioritering och ställningstaganden till sådana behov kommer att aktualiseras under den kommande försvarsbeslutsperioden. Innan denna omsättning har genomförts bedöms därför kostnaderna för

vidmakthållande utgöra en större andel av det militära försvarets kostnader, ett förhållande som förstärks av en alltmer omfattande utbildnings- och övningsverksamhet.

Regeringen vill erinra om vidden och djupet av den förändring som Försvarsmakten genomgår sedan försvarsbeslutet 2015. Omfattningen av denna förändring utgår från tillståndet i Försvarsmakten med ett över lång tid ackumulerat behov av förmågehöjande åtgärder, i kombination med de krav som det kraftigt försämrade säkerhetspolitiska läget reser. Kommande verksamhet inom försvaret, och de ekonomiska medel som denna tar i anspråk, kommer i hög utsträckning präglas av att fylla upp en redan beslutad krigsorganisation.

Det som enligt regeringen i första hand behöver prioriteras är åtgärder som höjer förmågan i beslutade krigsförband, vilka också bör fastställas organisatoriskt. Detta inbegriper bl.a. underhåll och renovering av existerande materielsystem, komplettering av materiel vid antalsmässiga brister samt anskaffning av större mängder av förnödenheter inklusive ammunition och reservdelar. Till detta kommer ett omfattande behov av renovering och nybyggnad av infrastruktur. Flera åtgärder behöver därtill vidtas för att kunna mobilisera krigsorganisationen. Krigsförbanden behöver samövas och repetitionsutbildas. Slutligen behöver flera personalkategorier i Försvarsmakten förstärkas såväl i antal som kompetensmässigt. Regeringen återkommer till dessa åtgärder nedan.

### 6.3 Sverige som allierad och konsekvenser för det militära försvaret

**Regeringens bedömning:** Sverige ska som allierad bidra till att öka Natos samlade försvarsförmåga. Detta förutsätter en stark nationell militär förmåga som kan bidra både till det nationella och det kollektiva försvaret. Inom ramen för totalförsvaret utgör Försvarsmaktens krigsorganisation Sveriges viktigaste bidrag till Nato och till försvaret av det euroatlantiska området. Sverige ska så långt som möjligt uppfylla Natos förmågemål samt de åtaganden som följer av Natos gemensamma operationsplanering samtidigt som nationella försvarsbehov säkerställs. Att producera materiellt och personellt uppfyllda och samövade krigsförband är därför prioriterat. Utvecklingen av den militära förmågan kommer i fortsättningen att behöva anpassas utifrån Natos samlade behov, vilket även kan leda till förändringar i sammansättningen av krigsorganisationen.

**Skälen för regeringens bedömning:** I och med Natomedlemskapet utgör Sveriges försvarsförmåga en del av alliansens kollektiva försvar och bidrar till säkerheten såväl i närområdet som i hela det euroatlantiska området. Det militära försvarets huvuduppgift omfattar numera försvar av såväl Sverige som allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till de kollektiva försvarsgarantierna är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området.

Grunden för Natos kollektiva försvar är respektive allierads nationella förmåga. Sverige ska som allierad bidra till att öka Natos samlade försvarsförmåga. Detta förutsätter en stark nationell militär förmåga som kan bidra både till det nationella och kollektiva försvaret, i enlighet med artikel 3 i nordatlantiska fördraget. Försvarsmaktens krigsorganisation utgör därmed Sveriges viktigaste bidrag till Nato.

Sverige har i och med Natomedlemskapet åtagit sig att upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp. Krigsförband som uppfyller grundläggande krav på krigsduglighet är därmed av största vikt. Som tidigare nämnts bedömer regeringen att den sedan tidigare beslutade krigsorganisationen fortsatt är relevant när Sverige är medlem i Nato. Sverige har förmågor som bidrar till och kompletterar Natos samlade styrka, t.ex. förmågan att verka på marken i subarktisk miljö samt att uppträda med marina stridskrafter i Östersjöområdet. Regeringen konstaterar samtidigt att organisationen behöver fyllas upp både kvantitativt och kvalitativt samt förstärkas i olika avseenden. Att producera personellt och materiellt uppfyllda och samövade krigsförband är därför prioriterat.

Sverige integreras i Natos nya planverk för försvaret av allierades territorium och ska bidra till genomförbarheten av dessa. Detta innebär att det militära försvaret, med stöd av övriga delar av totalförsvaret, ska ha förmåga att bidra till och möjliggöra alliansens militära operationer på och utanför svenskt territorium. Svenska styrkor ska kunna ingå i högre förbandsformationer sammansatta av enheter från olika allierade eller verka jämsides med andra allierade förband och ska kunna ledas av Natos utpekade chefer. Fortsatta åtgärder som ökar interoperabiliteten behöver därför prioriteras.

Natos krigsförband organiseras i en s.k. styrkemodell. Denna fylls upp genom att Natos medlemsländer anmäler militära förband med tillräcklig beredskap, numerär och förmågebredd och som därmed möjliggör ett effektivt försvar. Som Natomedlem utgör Sveriges bidrag därmed en del av de samlade styrkor som behövs för att kunna verkställa alliansens operationsplaner. Sverige har anmält den befintliga krigsorganisationen till Nato. Regeringen har vidare gett Försvarsmakten i uppdrag att anmäla krigsförband till Natos styrkemodell efter hand förbanden färdigställs. Trovärdigt resurssatta operationsplaner är angeläget för att visa på att Nato har en robust och uthållig förmåga.

Regeringens avsikt är vidare att Sverige ska bidra till alliansens aktiviteter för avskräckning och försvar. Regeringen har givit Försvarsmakten i uppgift att förbereda ett bidrag om en reducerad bataljon till Natos förstärkta närvaro i Lettland. Bidraget är planerat att vara på plats i Lettland under början av 2025. Försvarsmakten har även fått i uppgift att planera för och bidra med flyg till Natos lufrumsövervakning. Svenskt bidrag till Natos stående marina styrkor är även planerat. Regeringen har den 7 oktober 2024 överlämnat en proposition till riksdagen avseende bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2025. Sverige har därtill åtagit sig rollen ramverksnation för Natos förstärkta närvaro i Finland (Forward Land Forces).

Som en del i integreringen i Nato behöver Sverige bidra med bemanning till Natos ledningsstrukturer på olika nivåer. Det är viktigt för Natos samlade förmåga att alla delar av Natos ledningsstruktur så snart som

möjligt uppnår full operativ kapacitet med full bemanning. Den övergripande principen är att bygga vidare på redan befintliga staber och högkvarter samt att ge dessa ytterligare uppgifter inom alliansen. Regeringen konstaterar att Sverige behöver ta sitt ansvar för bemanningen av Natos ledningsstruktur, inklusive för att säkerställa att Natos lednings- och styrkestruktur i vårt närområde utformas och bemannas på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen konstaterar att bemanningen av lednings- och styrkestrukturen är ett omfattande åtagande för Försvarsmakten och kommer att innebära ökade krav på en effektiv personalförsörjning, särskilt vad avser försörjning av officerare.

För att möjliggöra militära operationer behövs en fungerande logistik som möjliggör att militära förband uthålligt kan försörjas, skyddas, förflyttas och ledas. Detta inkluderar militära förmågor såväl som civilt stöd till militära operationer. Att kunna tillhandahålla världlandsstöd utgör en del av detta. Den svenska förmågan att kunna stödja andra allierade är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Som beskrivits tidigare i propositionen innebär Sveriges geografiska läge att vårt land utgör ett viktigt baserings- och transitområde för att stödja Natos operationer i andra länder. Det innebär att vi behöver kunna ta emot och stödja militära förband på svenskt territorium. Regeringen anser därför att Sveriges förmåga att stödja allierade operationer på eller från svenskt territorium behöver stärkas. Det är även angeläget att Sveriges förmåga till världlandsstöd övas. Ett förberett och övat världlandsstöd kommer att underlätta förutsättningarna för att stödja allierade operationer på eller från svenskt territorium.

Som allierad deltar Sverige i Natos förmågeplaneringsprocess. Sverige tilldelades redan som inbjuden medlem under 2023 s.k. interimistiska förmågemål. Regeringen bedömer att Sverige i stort uppfyller de kvantitativa målsättningarna med den beslutade och planerade krigsorganisationen men att det finns brister i måluppfyllanden avseende de kvalitativa kraven. Den inriktning som redovisas i denna proposition kommer att bidra till att åtgärda dessa brister. Under hösten 2025 kommer Sverige dock tilldelas nya förmågemål. Mot bakgrund av det allvarliga säkerhetspolitiska läget förväntas dessa innebära avsevärt utökade målsättningar för Sverige och övriga allierade. Sverige kan också komma att tilldelas förmågemål på krigsförband eller på egenskaper hos dessa som vi i dagsläget inte har men som behövs utifrån den operativa planering som Nato upprättar. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att samarbeten med allierade, framför allt de nordiska länderna, bör sökas där det är lämpligt i syfte att uppnå de tilldelade förmågemålen.

Natomedlemskapet påverkar utgångspunkterna för utvecklingen av det militära försvaret och den svenska krigsorganisationen. Fortsättningsvis behöver utvecklingen anpassas till Natos samlade behov. Detta kan komma att påverka sammansättningen i krigsorganisationen.

Regeringen konstaterar att medlemskapet i Nato innebär att höga krav ställs på att uppfylla och samövade krigsförband kan ställas till alliansens förfogande. Regeringen konstaterar vidare att omvärldsläget innebär att prioritet måste läggas på att öka takten i krigsförbandsproduktionen i syfte att säkerställa att alliansen har de krigsförband som behövs för att göra operationsplanerna möjliga att genomföra och för att kunna verka krigsavhållande. Regeringen understryker att mobilisering inom fast-

## 6.4 Svenskt militärt stöd till Ukraina och lärdomar från kriget i Ukraina

**Regeringens bedömning:** Stödet till Ukraina utgör en central del av svensk säkerhets- och försvarspolitik. Sverige kommer att stödja Ukrainas kamp så länge det krävs. För att förstärka och säkerställa en långsiktighet i Sveriges stöd till Ukraina har regeringen skapat en treårig ekonomisk ram för det militära stödet till Ukraina om sammanlagt 75 miljarder kronor under åren 2024–2026.

Stödet till Ukraina påverkar krigsorganisationens utveckling. För att minska denna påverkan kommer materiel som skänkts från krigsorganisationen alltmer att kompletteras av annat stöd, t.ex. stöd med upphandling eller svensk anskaffning av materiel för att skänka till Ukraina. Lärdomar från kriget i Ukraina bör analyseras och omhändertas i utvecklingen av det svenska försvaret och är av såväl operativ och taktisk som teknisk karaktär.

**Skälen för regeringens bedömning:** Ukrainas kamp mot Rysslands fullskaliga invasion fortsätter och Sverige kommer att stödja Ukrainas kamp så länge som det krävs. Tillsammans med tillväxten av förmågan inom totalförsvaret och Sveriges medlemskap i Nato är den viktigaste investeringen i vår framtida stabilitet och säkerhet att bidra till att Ryssland inte når sina mål med sitt anfällskrig mot Ukraina.

Sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina i februari 2022 har Sveriges stöd till Ukraina varit omfattande. Regeringen har med bred politisk förankring fattat beslut om 17 militära stödpaket med ett sammanlagt värde av ca 48 miljarder kronor. Det svenska stödet har utvecklats från att i början omfatta enklare utrustning såsom hjälmar och skyddsvästar till att avse avancerade system såsom stridsvagn 122, stridsfordon 90, artillerisystemet Archer samt stridslednings- och luftbevakningsflygplanen ASC-890. Det svenska militära stödet har även omfattat betydande mängder ammunition av olika slag samt tillhandahållande av stöd med försörjning av de system Sverige har skänkt.

Sverige bidrar även till utbildning av ukrainska soldater på den materiel som har donerats och deltar inom ramen för EU:s militära insats till stöd för Ukraina EUMAM Ukraina, i den brittiskeledda utbildningsinsatsen Operation Interflex i Natos initiativ till stöd för Ukraina samt med finansiellt stöd till militär materiel och utbildning genom den europeiska fredsfaciliteten (European Peace Facility, EPF).

Försvarsberedningen konstaterar att det militära stöd som hittills lämnats till Ukraina varit både omfattande och angeläget. Stödet till Ukraina påverkar samtidigt Försvarsmaktens förmåga och tillväxt genom lägre tillgång till materiel och personal. Då det svenska stödet har omfattat mycket armémateriel är påverkan framför allt påtaglig inom armén. Försvarsberedningen framhåller vikten av att den planerade försvarsförmågan i försvarsbeslutet 2020 inte urholkas, och att även

kommande beslut om att skicka militärt stöd till Ukraina måste åtföljas av beslut om finansiering av ersättnings- och återanskaffning till det svenska försvaret. Försvarsberedningen framhåller att denna princip ska kvarstå, och understryker att materiel som skänkts till Ukraina så snart som möjligt måste ersättas med motsvarande antal och med den förmåga som behövs för att fylla upp den beslutade krigsorganisationen. Regeringen delar Försvarsberedningens syn.

För att minska påverkan på Försvarsmaktens förmåga och tillväxt kommer donationer av materiel från krigsorganisationen allt mer att kompletteras med annat stöd såsom ekonomiska donationer till fonder som stödjer den ukrainska försvarsmakten, stöd till Ukraina med anskaffning och upphandling av materiel via Försvarets materielverk, svensk anskaffning av materiel för att skänka till Ukraina samt ytterligare utbildning i enlighet med ukrainska behov.

Det samlade militära stödet till Ukraina är omfattande och kräver samordning för att ge bästa möjliga effekt. I syfte att koordinera det militära stödet till Ukraina, såväl det ekonomiska stödet som materiel som skänks, har s.k. förmågekoalitioner upprättats inom ramen för Ukraine Defence Contact Group. Sverige deltar i koalitioner för drönare, maritim säkerhet, stridsflyg, pansar och för minröjning.

I syfte att åstadkomma en ökad långsiktighet i stödet till Ukraina har regeringen lagt fast en ekonomisk ram för det militära Ukrainastödet. Sammanlagt uppgår den ekonomiska ramen till 75 miljarder under perioden 2024–2026, dvs. 25 miljarder per år. Av detta kommer en mindre del omfatta stöd till det civila försvaret. Beroende på vilken typ av stöd som ramen nyttjas för, t.ex. ersättningsanskaffningar för materiel som har skänkts, kan ramen komma att belasta de offentliga finanserna under flera år och därmed även efter 2026.

Försvarsberedningen understryker vikten av kontinuerlig analys av Rysslands krig i Ukraina som underlag för den fortsatta utvecklingen av det svenska totalförsvaret samt för det fortsatta stödet till Ukraina. Samtidigt understryker Försvarsberedningen vikten av att erfarenheter, slutsatser och lärdomar då måste sättas i kontext utifrån svenska förhållanden som medlem av Nato. Regeringen delar Försvarsberedningens syn. De ukrainska erfarenheterna rörande krigföringen pekar bl.a. på vikten av olika former av luftförsvaret i syfte att kunna försvara sig mot såväl långräckviddig robotbekämpning, flyganfall som drönanangrepp. Komponenterna i det nationella luftförsvaret bör, utöver jakt- och spaningsflyg, bestå av såväl sensorer som kinetiska verkanssystem samt verkanssystem för elektronisk krigföring.

Ett annat område av stor betydelse är cyberdomänen. Före och i de inledande faserna av den fullskaliga invasionen genomfördes ett antal ryska cyberangrepp vilka dock i flera fall motverkades av ukrainska åtgärder. Operationer i cyberdomänen har under den fortsatta invasionen blivit en integrerad del av krigföringen där t.ex. cyberattacker, fjärbekämpning och påverkansoperationer kombinerats för att uppnå önskad effekt.

Erfarenheterna från krigföringen visar att långräckviddig bekämpningsförmåga i mark-, sjö- och luftdomänen är viktig för att skapa förutsättningar för egen rörlighet samt för att möjliggöra bekämpning av motståndarens truppkoncentrationer och underhållslinjer. Vidare har

obemannade farkoster i luft- och sjödomänen visat sig ha stor effekt både inom ramen för spaning och bekämpning. Dessa obemannade system är i vissa fall att betrakta som ammunition snarare än som exklusiva verkans- eller sensorsystem, vilket gör att det krävs stora volymer för att nå tillräcklig uthållighet.

Områden som ledning, logistik, indirekt eld och fältarbeten har i flera avseenden åter visat sin stora betydelse för stridens förande, likaså användningen av olika typer av förband där utrustnings- och teknisknivå anpassas utifrån varierande taktiska och stridsekonomiska förutsättningar. Det gäller exempelvis manöverförband kontra förband för mer stationära uppgifter eller olika typer av luftvärnsförband. Krigföringen i Ukraina visar också vilken enorm förbrukning av förnödenheter, däribland ammunition, som ett storskaligt krig innebär. Krigets utsträckning i tid och rum har därtill inneburit att kvantitativa aspekter av krigföring aktualiserats på ett sätt som inte präglat utformningen av västerländska försvarsmakter under lång tid och inte heller den svenska. Det gäller exempelvis antalet förbandsenheter av olika slag, behovet av att kunna mobilisera och producera krigsförband under pågående krig, omhändertagande av skadade och stupade i större omfattning samt förmåga att löpande kunna reparera och vid behov modifiera materiel, även under fältmässiga förhållanden. Utifrån de geografiska och andra förutsättningar som råder i sammanhanget har kriget belyst markdomänens centrala betydelse för stridsförloppet.

Avseende innovation och teknikutveckling har kriget i Ukraina visat att det finns ett behov att skapa förutsättningar för att anpassa egna sensorer och vapensystem till den dynamiska utveckling som ett krigsförlopp har då detta är avgörande om taktikutveckling ska kunna ske. För att nå framgång inom detta område behöver system skapas i samverkan med försvarsindustri och myndigheter redan i fredstid. Betydelsen av lagerhållning av råvaror och materiel med långa leverans- eller produktionstider är också en viktig erfarenhet från Ukraina.

Regeringen anser att lärdomar från kriget i Ukraina kontinuerligt bör analyseras och omhändertas i utvecklingen av det svenska totalförsvaret. Samtidigt behöver hänsyn tas till att vissa observerade erfarenheter kan vara unika avseende tid och rum och därmed mindre relevanta för framtidens krigföring.

## 6.5 Försvarsmaktens krigsorganisation

<b>Regeringens förslag:</b> Inriktningen ska vara att Försvarsmaktens krigsorganisation i huvudsak ska bestå av nedanstående krigsförband.	
<b>Krigsförband</b>	<b>Antal</b>
<b>Försvarsmakten gemensamma förband</b>	
Högkvarter med stabsförband	1
Specialförband	1
Cyberförsvarsdivision	1
Operativ sambandsbataljon	4
Operativ telekrigsbataljon	1

<b>Krigsförband</b>	<b>Antal</b>
Operativ transportbataljon	3
Fältsjukhusbataljon	3
Hemvärnsbataljon	40
<b>Armén</b>	<b>Antal</b>
Arméstab	1
Divisionsstab med divisionsförband	1
Mekaniserad brigad	3
Infanteribrigad	1
Stridsgrupp Gotland	1
Livbataljon	1
Jägarbataljon	1
Säkerhetsbataljon	1
Militärpolisbataljon	1
Underrättelsebataljon	1
Norrlandsjägarbataljon	2
Luftvärnsbataljon	2
Skyttebataljon	1
<b>Marinen</b>	<b>Antal</b>
Marinstab	1
Korvettdivision	2
Minröjningsdivision	2
Marin basbataljon	2
Röjdykardivision	1
Ubåtsdivision	1
Amfibiebataljon	2
<b>Flygvapnet</b>	<b>Antal</b>
Flygstab	1
Flygflottilj	4
Helikopterflottilj	1
Stridsflygdivision	6
Transportflygskvadron	1
Specialflygskvadron	1
Statsflygskvadron	1
Helikopterskvadron	4
Stridslednings- och luftbevakningsbataljon	1

**Skälen för regeringens förslag:** Mot bakgrund av den allvarliga omvärldsutvecklingen behöver krigsorganisationen fastställas, organiseras och fyllas upp så snart som möjligt för att verka krigsavhållande och för att kunna lösa Försvarmaktens huvuduppgift.

Försvarmakten har utifrån Försvarsberedningens förslag (Ds 2024:6) redovisat hur myndigheten anser att krigsorganisationen bör utvecklas under perioden 2025–2035. Försvarsberedningen har föreslagit att



Försvarsmakten utvecklar en krigsorganisation med krigsförband som samtliga organiseras från 2025 för att i allt väsentligt vara operativa senast 2030. Regeringen delar i huvudsak Försvarsberedningens och Försvarsmaktens bedömningar och förslag. Regeringen vill samtidigt erinra om att krigsorganisationen fortsatt kommer att fyllas upp och förstärkas med personal, materiel och förnödenheter även efter 2030. Med hänsyn till de långa ledtiderna avseende försörjningen av personal, materiel och infrastruktur behöver således uppbyggnaden av krigsorganisationen i vissa avseenden ske i ett tioårigt perspektiv.

Krigsförbanden kommer inledningsvis bemannas med tillgänglig utbildad personal och tilldelas befintlig materiel. Materielbrister åtgärdas sedan efter hand som befintlig materiel istandsätts, repareras och renoveras eller ny materiel levereras. Personell uppfyllnad sker också efter hand. Därmed kommer krigsförbandens krigsduglighet att öka successivt.

Regeringen understryker betydelsen av en effektiv krigsförbandsproduktion. Prioritet måste läggas vid att öka takten i krigsförbandsproduktionen ytterligare i syfte att öka förmågan att försvara Sverige och allierade stater mot väpnat angrepp. Genom att producera uppfyllda och samövade krigsförband bidrar Sverige till att säkerställa att alliansen har de krigsförband som behövs för att göra operationsplanerna möjliga att genomföra. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att ytterligare resurser behöver investeras i syfte att snarast fullfölja och förstärka den organisation som beslutats i försvarsbeslutet 2020 och att detta går i linje med de krav som Natos kommande förmågemål bedöms komma att innebära för Sverige. Regeringen vill i sammanhanget betona att såväl operativ uthållighet som Nato-medlemskapet även ställer krav på att uppnå och därefter vidmakthålla tillräckliga lagernivåer av ammunition.

Regeringen bedömer att ekonomiska tillskott behövs i syfte att stärka krigsorganisationen. En stor del av dessa tillskott kommer att läggas på att fullfölja och förstärka den krigsorganisation som framgår av försvarsbeslutet 2020. Detta sker bl.a. genom utökad anskaffning och lagerhållning av krigsnödvändiga förnödenheter såsom reservdelar, drivmedel, livsmedel, sjukvårdsmateriel och i synnerhet ammunition, i syfte att stärka förbandens uthållighet. Anskaffningen av personlig utrustning utökas ytterligare i syfte att åtgärda brister samt möta ett ökat behov. Ökade resurser föreslås också läggas på vidmakthållande av materiel i syfte att skapa ökad tillgänglighet. Tillskotten innebär bl.a. att arméns brigader kan förstärkas och organiseras i syfte att i allt väsentligt vara operativa till 2030, i enlighet med Försvarsberedningens förslag.

Ytterligare förstärkningar av krigsorganisationen sker bl.a. genom investeringar i luftvärn. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att den samlade luftvärnsförmågan bör öka, inte minst med tanke på utvecklingen på slagfältet vad gäller obemannade och mindre flygfarkoster. Försvarsmakten har föreslagit att utveckla luftvärnsförmågan hos de förband som för närvarande saknar luftvärn. Initialt föreslås anskaffning av ett mindre antal sensor- och verkanssystem. Ytterligare anskaffning sker efter hand och samordnas med andra anskaffningsprojekt som t.ex. buret luftvärn och brigadluftvärn. Regeringen delar Försvarsmaktens bedömningar. Vidare stärks krigs-

organisationen genom utökad anskaffning av autonoma och obemannade farkoster inom samtliga försvarsgrenar.

Såväl Försvarsberedningen som Försvarsmakten har vidare föreslagit att krigsorganisationen utökas genom tillförsel av territoriella förband. Regeringen delar denna bedömning och konstaterar att en utveckling av sådana förband är nödvändig, bl.a. utifrån de operativa krav som kommer att följa av Natos operationsplanering.

Försvarsmakten har också föreslagit en förstärkning av krigsorganisationen inom stödfunktionerna ledning och logistik. Regeringen delar myndighetens syn och erinrar om de bedömningar som lämnades i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) avseende behovet av att åstadkomma en bättre balans mellan verkan- och stödförband. De krav som följer av medlemskapet i Nato förstärker behov som identifierades i försvarsbeslutet 2020. Regeringen anser, liksom Försvarsberedningen, att förmågan att kunna stödja andra allierade och att kunna ge och ta emot militärt stöd är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Detta förutsätter gemensamma funktioner som kan stödja de stridande förbanden. I detta sammanhang vill regeringen särskilt betona vikten av en väl fungerande nationell logistik. En fungerande logistik är grunden för såväl Sveriges förmåga att nationellt genomföra militära operationer som för vår förmåga att bidra till alliansens operationer. Svenska styrkor insatta utanför Sveriges territorium måste också kunna försörjas, dels genom andra nationers världsstöd, dels genom en utvecklad nationell försörjningskedja. I syfte att skapa en effektiv underhållstjänst anser regeringen att det är nödvändigt att fortsätta utveckla Försvarsmaktens stödfunktioner. Detta inkluderar också planering och genomförande av det civila försvarets stöd till det militära försvaret.

För att kunna möta ett väpnat angrepp, enskilt och tillsammans med allierade, är det av avgörande betydelse att krigsorganisationen kan mobiliseras. Det ställer krav på personellt och materiellt uppfyllda och samövade förband. Regeringen konstaterar att tidigare ställda beredskapskrav fortsatt är giltiga. Detta innebär att Försvarsmakten i sin helhet ska kunna krigsorganiseras och att samtliga förband ska kunna börja lösa sina krigsuppgifter inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering. Inom ramen för detta grundläggande krav ska delar av krigsorganisationen kunna lösa sina krigsuppgifter tidigare än så. Mobilisering ska kunna genomföras under pågående angrepp.

I syfte att producera, vidmakthålla och i förekommande fall vidareutveckla kompletta samövade krigsförband bör ett ändamålsenligt förbandsomsättningssystem fortsätta att utvecklas. Förutom omsättning av personal ställer ett förbandsomsättningssystem också krav på att tillgången till materiel, underhållsresurser och infrastruktur är dimensionerad för detta ändamål. Regeringen delar Försvarsberedningens syn i dessa avseenden och att ett sådant system förutsätter ett ökat genomförande av repetitionsutbildningar.

Regeringen konstaterar, i likhet med Försvarsberedningen, att den föreslagna krigsorganisationens huvudsakliga organisation och utveckling utgör en ram för vad som ska uppnås och när. Försvarsmakten har föreslagit att riksdagens beslut avseende krigsorganisationens utformning bör avse krigsförband motsvarande bataljon eller högre nivå. Regeringen

delar den bedömningen och konstaterar därmed att Försvarsmakten bör ha mandat att under bataljonsnivå, eller motsvarande, på egen hand avgöra vilka krigsförband som ingår i krigsorganisationen under förutsättning att det görs utifrån identifierade behov, tillgänglig ekonomi samt med tillgängliga produktionsmöjligheter. Inom ramen för Försvarsmaktens krigsorganisation ryms även delar av andra myndigheter vars verksamhet under höjd beredskap ska bedrivas av Försvarsmakten i enlighet med Försvarsmaktens föreskrifter utifrån 32 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

### 6.5.1 Armén

**Regeringens bedömning:** Armén bör efter mobilisering kunna möta ett väpnat angrepp såväl på som utanför svenskt territorium. Fältförbanden bör kunna strida i högre formationer som division och kår. Armén kommer även i fredstid att bidra med förband till Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar. En ny kategori förband benämnd territoriella förband införs. De territoriella förbanden löser tillsammans med hemvärnsförband allierade och nationella uppgifter på svenskt territorium. Krigsförbandsproduktion i markdomänen behöver bli effektivare och möjligheterna för ett samlat produktionsansvar för armén bör ses över.

**Skälen för regeringens bedömning:** Armén ska bestå av fältförband och territoriella förband. De förband inom armén som ska lösa de mest kvalificerade uppgifterna kallas för fältförband. Fältförbanden kännetecknas av en god förmåga till eld, rörelse och skydd och ska kunna kraftsamlas i en operativ riktning eller, om så krävs, kunna verka i flera riktningar samtidigt. Fältförbanden är främst avsedda för att verka som en del av högre förbandsnivåer (kår och division) i enlighet med Natos operativa planering. Vissa fältförband ska redan i fredstid kunna delta i nationella operationer och i Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar.

Försvarsberedningen har föreslagit att arméns fältförband ska bestå av en divisionsledning med divisionsförband, tre mekaniserade brigader, en infanteribrigad, en stridsgrupp på Gotland, ett norrlandsinfanteriregemente samt andra fristående bataljoner. Regeringen instämmer i Försvarsberedningens förslag. Divisionsförmågan med tillhörande divisionsförband ska utvecklas för att kunna strida i större formationer, i enlighet med den operativa planeringen inom Nato. För att kunna samordna striden och kunna kraftsamla krigsförbanden behövs tillförsel av både verkans- och stödförband på divisionsnivå. Det innebär, förutom redan påbörjad förmåga till ledning, fortsatt organisering av två artilleribataljoner och en tillkommande raketartillerienhet, en bataljon för telekrig, en underrättelsebataljon, en ingenjör- respektive förbindelsebataljon, en luftvärnsbataljon, en underhållsbataljon och en stridsvagnstransportbataljon. Divisionen och dess sammansättning kan bli föremål för justeringar i och med fastställandet av Natos förmågemål hösten 2025.

Försvarsberedningen har understrukit vikten av att tre mekaniserade brigader och en infanteribrigad i allt väsentligt blir operativa 2030 och att den övergripande ambitionen i försvarsbeslutet 2020 ska fullföljas till 2030. Försvarsmakten bedömer att tre mekaniserade brigader samt en infanteribrigad i allt väsentligt kan vara operativa till 2030. Detta innebär att förbandens personal är utbildade för sin huvuduppgift och att organisations- och effektbestämmande materiel är krigsplacerad och tillgänglig. Dock kan materielen ha begränsningar eller befinna sig i slutet av sin livscykel. Försvarsmakten har föreslagit en sekventiell utveckling av de fyra brigaderna och en stridsgrupp under perioden 2025–2030. Initialt prioriteras och utvecklas två mekaniserade brigader med subarktisk förmåga vilka bedöms vara färdigställda till 2028. En mekaniserad brigad och en infanteribrigad utvecklas och blir klara allt eftersom resursförstärkning sker fram till 2030.

Regeringen anser att brigadförmågan är mycket viktig och att förbanden bör färdigställas skyndsamt. Regeringen konstaterar samtidigt att Försvarsmakten har angett att produktionen av fyra brigader till 2030 kräver ett antal åtgärder som är behäftade med betydande osäkerheter, framför allt kopplat till långa ledtider, prisutveckling och leveranser inom materielförsörjningen. Regeringen vill också erinra om att brigadernas storlek och det materiella innehållet i brigaderna kommer att behöva anpassas utifrån tillgängliga resurser, det gäller såväl kvalitativt som kvantitativt.

I försvarsbeslutet 2020 beslutades att fem lokalförsvarsskyttebataljoner skulle organiseras. Försvarsberedningen föreslår att dessa byter benämning till skyttebataljoner och att krigsorganisationen tillförs ytterligare två sådana bataljoner. Försvarsberedningen föreslår att tre av dessa bataljoner organiseras i ett norrlandsinfanteriregemente. Försvarsberedningen föreslår även att det bör övervägas att tillföra försvarsmusiken en värnpliktig försvarsmusikkår i Norrland. Försvarsmakten bedömer att dessa förslag inte kan genomföras inom ramen för nuvarande ekonomiska ramar eller de produktionsförutsättningar som myndigheten bedömer föreligga. Försvarsmakten föreslår i stället att nuvarande antal skyttebataljoner behålls och att de i huvudsak avdelas till brigaderna. De två brigader som är avsedda att ha subarktisk förmåga förstärks därmed med en skyttebataljon vardera för att innehålla fyra manöverbataljoner i enlighet med Natos målsättningar. Vidare förstärks även infanteribrigaden med en skyttebataljon. Nuvarande stridsgrupp på Gotland förstärks med en skyttebataljon och tillhörande funktioner och utvecklas mot ett större krigsförband. En skyttebataljon föreslås kvarstå som fristående. Regeringen bedömer att det är nödvändigt att prioritera utvecklingen av de redan beslutade brigaderna och säkerställa att dessa utvecklas i enlighet med Natos målsättningar. Regeringen delar därmed Försvarsmaktens bedömning i dessa frågor. Regeringen bedömer vidare att frågor som gäller nya krigsförband eller påverkar Försvarsmaktens utformning i övrigt behöver övervägas med bättre vetskap om Nato-medlemskapet inklusive kommande förmågemål samt andra externa faktorer som påverkar genomförandet av försvarsbeslutet.

Utöver divisionsförband och brigader består arméns fältförband av två luftvärnsbataljoner, två norrlandsjägarbataljoner, en jägarbataljon samt

andra fristående funktionsförband. Delar av jägar- och norrlandsjägarbataljonerna utvecklas till stöd för specialförbanden.

Försvarsberedningen föreslår att territoriella förband införs i armén, i form av t.ex. skytte-, förbindelse- och underhållsförband. Dessa är främst avsedda för regionala uppgifter. Förbanden organiseras i huvudsak som fristående kompanier, bemannas av värnpliktiga och utrustas med materiel från fältförbanden när dessa omsätts. Försvarsmakten föreslår att sådana förband börjar organiseras under perioden 2025–2030 i form av kompanier och fristående plutoner. Antalet förband utökas successivt och färdigställs fram till 2035. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning.

Territoriella förband, hemvärnsförband och vissa andra förband utgör Försvarsmaktens territoriella organisation. Den territoriella organisationen har som huvudsyfte att möjliggöra egen mobilisering och genomförandet av nationella och allierade militära operationer på svenskt territorium.

Tillväxten av krigsförband behöver ske skyndsamt. Ansvar för krigsförbandsproduktionen i markdomänen är för närvarande uppdelad på flera aktörer inom Försvarsmakten. Försvarsberedningen har mot den bakgrunden föreslagit att utbildning av staber och förband i markdomänen så långt möjligt måste sammanhållas för att på ett rationellt sätt utveckla den samlade förmågan. Försvarsberedningen föreslår därför att militärregionerna överförs till arméns grundorganisation. Detta kommer enligt Försvarsberedningen att stärka möjligheterna att leda och samordna utbildningen, träningen och övningen av fältförbanden, territorialförbanden samt hemvärnsförbanden. Regeringen konstaterar att ansvarsförhållandena för krigsförbandsproduktionen i markdomänen är otydliga vilket suboptimerar produktionen och sin tur riskerar att hämma krigsorganisationens tillväxt. Försvarsmakten bör därför se över möjligheterna till en sammanhållen krigsförbandsproduktion i markdomänen, där armén ges ett samlat produktionsansvar.

Arméns utveckling påverkas av det materiella stöd som lämnats och även fortsättningsvis kommer att lämnas till Ukraina. Även med ersättningsanskaffning av materiel påverkas utvecklingstakten hos arméns krigsförband.

Regeringen konstaterar att det materiella tillståndet inom armén är sämre än vad som tidigare varit känt. Behovet av renovering, reservdelar och materiell förnyelse är stort. Fokus behöver därmed läggas på att öka den materiella tillgängligheten hos arméns organisationsbestämmande materiel t.ex. vad avser stridsfordon 90. Försvarsberedningen har föreslagit att en anskaffning av ytterligare stridsfordon till de mekaniserade brigaderna genomförs utöver de ersättningsanskaffningar som görs med anledning av donationer till Ukraina. Regeringen delar denna bedömning och konstaterar att antalet stridsfordon i de mekaniserade brigaderna bör öka under perioden. I syfte att genomföra utvecklingen i armén föreslår Försvarsmakten även kompletteringsanskaffning av stridsvagnar, pansarterrängbilar och bandvagnar samt fortsatt renovering av stridsfordon och stridsvagnar. Vidare anskaffas bl.a. artilleri, patrullrobotar och luftvärn. Armén tillförs en långräckviddig bekämpningsenhet i form av raketartilleri. Anskaffning sker också av förnödenheter, inklusive ammunition i riktning mot volymer som är beräknade utifrån operativa behov.

Försvarsberedningen har pekat på behovet av taktisk och teknisk anpassning utifrån de erfarenheter som dras under kriget i Ukraina. Regeringen delar denna bedömning och konstaterar att såväl förmågan att använda som att bekämpa små obemannade system behöver öka. I syfte att öka arméns förmåga till bl.a. spaning, rekognosering, stridsledning och eldledning anskaffas obemannade fjärrmanövrerade flygfarkoster av olika slag.

## 6.5.2 Marinen

**Regeringens bedömning:** Marinen svarar för att enskilt eller tillsammans med allierade kunna verka mot en angripare, etablera sjökontroll för att hålla sjövägarna öppna samt skydda trupp- och logistiktransporter främst i Östersjöområdet. Marinen bör därtill i framtid kunna bidra med förband till Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar. Förmågan att hävda den territoriella integriteten bör förstärkas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sjödomänen börjar vid kustlinjen och består av såväl öppna havsytor som kust- och skärgårdsområden. Havet har mycket stor betydelse för svensk handel och som transportväg av förnödenheter, militära förband samt materiel. Sjötransportlederna är viktiga för Sveriges och angränsande länders försörjning varför skydd av dessa är av stor betydelse för Sveriges uthållighet och därmed för totalförsvaret.

Marinen består av sjöstridsförband, ubåtsförband, amfibieförband och basförband. Marinförbanden karakteriseras av hög tillgänglighet och beredskap samt hög operativ rörlighet. De marina förbanden bör dimensioneras för att inom Nato genomföra väpnad strid samtidigt som förmågan att hantera uppgifter rörande den territoriella integriteten ska utvecklas.

Krigsförbandsproduktionen är central för att nu och på sikt kunna ha krigsförband med hög tillgänglighet och beredskap samt en hög operativ rörlighet. Regeringen delar Försvarsberedningens och Försvarsmaktens bedömning att personalläget inom marinen är ansträngt och utgör en begränsning för marinens operativa förmåga. Tillgång till personal med rätt kompetens är en förutsättning för fortsatt återuppbyggnad av den marina militära förmågan. Försvarsmakten bedömer att ökade värnpliktsvolymerna möjliggör rekrytering av fler kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Behovet av ett ökat antal yrkesofficerare tillgodoses genom de satsningar som görs på en utökad officersutbildning. Antalet civilanställda bör också öka i syfte att möjliggöra att yrkesofficerare frigörs för att utföra uppgifter som kräver marin militär kompetens. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att ytterligare insatser bör vidtas för att behålla personalen.

Förmågan till ytstrid utvecklas genom att korvetterna av Visbyklass genomgår en halvtidsmodifiering. De mest betydande förmågehöjande åtgärderna som utförs är att fartygen beväpnas med luftvärnsrobotsystem och förbättrade sensorer avsedda för luft-, yt- och undervattensspaning

liksom förbättrad förmåga inom telekrig. Vidare inför marinen successivt ledningsstödsystem för ökad interoperabilitet med Nato.

Anskaffningen av nya ytstridsfartyg av Luleåklass påbörjas under perioden 2025–2030. Fartygen ger utökad uthållighet och förstärkt luftförsvarförmåga samt tillför förmåga till sjöstyrkeledning. Den utökade luftförsvarförmågan som integreras med flygvapnets stridslednings- och luftbevakningssystem innebär att fartygen kommer att förstärka Sveriges samlade luftförsvarförmåga och vara ett relevant bidrag till Natos integrerade luft- och robotförsvar.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att sjömineringsförmågan fortsatt behöver utvecklas och stärkas. Minröjningsförmågan har fortsatt betydelse för att skapa rörlighet både för egna och allierade förband. I perioden 2025–2030 kommer befintliga minröjningsfartyg i första hand kompletteras med obemannade, autonoma respektive fjärrstyrda system. Nuvarande sjöminröjningssystem är ålderstiget och Försvarsmakten kommer påbörja inledande studier och koncept i syfte att utreda kommande förmåge- och omsättningsbehov. Sjögående plattformar tillsammans med de obemannade minröjningssystemen kommer att vara basen. Även systemutveckling och anskaffning av obemannade flygfarkoster påbörjas.

Ubåtsvapnet utgör en strategisk resurs. En livstidsförlängning av ubåtar av Gotlandsklass påbörjas under perioden 2025–2030. Livstidsförlängningen ger ubåtarna en bibehållen kapacitet och ökad tillgänglighet. Produktion av ubåtar av Blekingeklass fortsätter. Ett förberedande arbete för att på sikt möjliggöra en ersättning av Gotlandsklassen påbörjas i perioden 2025–2030.

Amfibieförbanden har förmåga att verka såväl på som under vattenytan och på land. Amfibieförbanden fortsätter utvecklas mot att bli än mer kvalificerade. Amfibieförmågan stärks under perioden genom att bl.a. förmåga till indirekt eld tillförs. Anskaffning påbörjas av luftvärnssystem till amfibieförbanden samt vapensystem avsedda för mark- och sjömålsbekämpning. Ledningssystem omsätts för att uppnå ökad interoperabilitet. Omsättning av äldre båtar för transport genomförs, inklusive stridsbåt 90H. Förmåga att stödja specialförbanden och Natos specialoperationer med delar av amfibieförbanden utvecklas.

Kustrobotförmågan utökas och organiseras i två enheter för att öka såväl tillgänglighet som uthållighet.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att den marina logistiken fortsatt behöver utvecklas. Den marina logistikförmågan stärks genom etableringen av marina militärbaser i de tre garnisonsorterna Haninge, Göteborg och Karlskrona. De marina militärbaserna ska bl.a. utveckla förmåga att logistiskt kunna understödja allierade förband inom sjödomänen men även förmåga att kunna understödja garnisonernas förmåga till mobilisering och försörjning vid beredskapshöjningar. De två nyetablerade marina basbataljonerna i Haninge och Karlskrona fortsätter att utvecklas.

Regeringen bedömer att den marina uthålligheten bör stärkas, bl.a. genom ökade lagernivåer av ammunition, både marinspecifik och annan kvalificerad ammunition, i syfte att i ökad utsträckning tillgodose Natos krav. Omsättning av sjömålsrobotsystem 15 genomförs, vilket förstärker marinens förmåga till långräckviddig bekämpning.

### 6.5.3 Flygvapnet och rymddomänen

**Regeringens bedömning:** Flygvapnet svarar för att tidigt i ett konfliktskede kontrollera luftrummet tillsammans med luftvärnet och allierade. Att tidigt och kraftsamlat kunna verka mot en angripare samtidigt som spridning av flygstridskrafter genomförs är av avgörande betydelse. Samtidigt behöver flygvapnet ha tillräcklig uthållighet för att över tid kunna lösa uppgifter enligt den operativa planeringen, nationellt och inom ramen för Nato. Flygvapnet bör därtill i fredstid kunna bidra med förband till Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar. Förmågan att hävda den territoriella integriteten bör vidmakthållas. Förmågan att verka i rymddomänen och att nyttja rymdtjänster bör utvecklas. Regeringen delar Försvarsberedningens syn att beroendet av rymdtjänster ökar och att Sverige behöver utveckla förmågan att nyttja rymddomänen och rymdbaserade tjänster.

**Skälen för regeringens bedömning:** Genom gemensam luftoperativ kontroll skapar luftstridskrafterna förvarning, skydd och handlingsfrihet för övriga stridskrafter, samhället och allierade, samtidigt som en angripare förvägras handlingsfrihet med sina anfallande stridskrafter.

Flygvapnet består i huvudsak av flygförband, flygbasförband, och stridslednings- och luftbevakningsförband. Flygförbanden består av stridsflygförband, transport- och specialflygförband samt helikopterflygförband. Helikopterflygförbanden utför utöver flygtransporter insatser såväl inom mark- som sjödomänerna. Flygbasförbandens huvuduppgift är att stödja flygförband samt att upprätta och drifhålla flygbaser. Stridslednings- och luftbevakningsbataljon övervakar luftrummet, producerar och distribuerar auktoriserat luftfläke, samt stridsleder och samordnar luftstridskrafterna.

Som en del av anpassningen till Nato ska flygvapnet, företrädesvis tillsammans med de nordiska länderna, kunna genomföra luftoperationer över Natos operationsområde. Sverige ska integreras i Natos integrerade luft- och robotförsvar (IAMD) vilket omfattar nödvändiga åtgärder för att avskräcka från hot i luftdomänen eller att vid behov förhindra eller minska verkan från sådana hot. På militär nivå innebär detta att Sverige integreras i ett nätverk av sammankopplade nationella sensor-, lednings- och verkanssystem som övervakar och vid behov bekämpar olika former av hot från luften. Utöver utvecklingen av operativa koncept består integreringen i IAMD även av utveckling av nya lednings- och sensorsystem. Vidare förbättras förutsättningarna för tillfällig basering av förband genom infrastrukturella anpassningsåtgärder och uppbyggnad av initial förmåga att logistiskt understödja även allierades luftstridskrafter som baseras på svenskt territorium. Åtgärderna åtföljs av ökad förmåga att med egna flygstridskrafter kunna basera utomlands.

Försvarsberedningen anser att flygvapnet ska vidmakthålla sex stridsflygdivisioner JAS 39. Regeringen delar Försvarsberedningens syn och i perioden 2025–2030 införs JAS 39E i flygvapnet vilket leder till att tre divisioner beväpnas med JAS 39E och tre divisioner med JAS 39C/D. Regeringen konstaterar att ett fortsatt analys- och planeringsarbete behöver genomföras avseende vidmakthållandet av sex stridsflyg-



divisioner efter 2030 vilket kan medföra behov av omprioritering eller andra åtgärder.

Stridsflygförbanden ska inneha förmågan att verka mot luft-, mark- respektive sjömål. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att tillgången till vapen och kvalificerad ammunition för stridsflygförbanden är central och behöver säkerställas. Tillförsel av olika ammunitionstyper för luft- sjö- och markmål är inplanerad att genomföras både i perioden 2025–2030 och därefter. Förmåga till långräckviddig markmålsbekämpning introduceras i perioden 2025–2030 vid stridsflygdivisionerna i enlighet med försvarsbeslutet 2020. Långräckviddig markmålsbekämpning innebär god förmåga att på långa avstånd nå verkan mot olika måltyper, såväl defensivt inom ramen för IAMD som offensivt och för att reducera en angripares anfallskraft. Flygbasstrukturen inriktas mot att vidmakthålla fem huvudbaser. För att höja skyddsnivån fortsätter, enligt nytt flygbaskoncept, utvecklingen av ökad spridning och rörligt uppträdande. Förmågan att hävda den territoriella integriteten och att upptäcka och avvisa kränkningar av luftrummet ska vidmakthållas.

Stridsflygets förmåga till underrättelseinhämtning bör vidmakthållas. Tillsammans med försvarsunderrättelsemyndigheterna, som bedriver spaning, övervakning och inhämtning avseende utländska förhållanden, bidrar stridsflyget till en god lägesbild.

Sensornätverket utgör en förutsättning för förvarning, luft- och havsövervakning, flygstridsledning samt flyglarmning. FRA har en avgörande uppgift att stödja Försvarsmakten med yt- och luftlägesinformation avseende utländska förhållanden i syfte att kartlägga bl.a. yttre militära hot mot Sverige och svenska intressen. Möjligheterna att kunna utbyta luftlägesinformation inom Norden och Nato utgör grunden för ledning och insats av luftstridskrafter över nationsgränser. Förutsättningarna för att långsiktigt kunna möta Natos förmågemål utvecklas, exempelvis genom omsättning av flygvapnets stridsledningscentraler vilka därmed tillförs Nato-integrerad ledningskapacitet. Ett exempel på omsättning av sensorsystem är det nya luftburna stridslednings- och luftbevakningssystemet S 106 (Global Eye) vars leverans tidigareläggs då dess föregångare ASC 890 doneras till Ukraina. För att kompensera för donationen av ASC 890 och den förmåga som den luftburna stridslednings- och luftbevakningsplattformen utgör har regeringen beslutat om anskaffning av ett tredje stridslednings- och luftbevakningsflygplan av typen S 106.

Helikopterförbanden ska kunna genomföra trupptransporter, sjuktransporter, ubåtsjakt och taktisk radarspaning över hav och land. Helikopterflottiljen föreslås vidmakthållas och även fortsättningsvis organisera fyra helikopterskvadroner där tre av dem inriktas mot markoperativ förmåga och en mot sjöoperativ förmåga.

Regeringen noterar kompetensbrister inom flygvapnet och bedömer att ytterligare ansträngningar behöver göras i syfte att säkerställa flygvapnets utveckling och tillväxt. Utöver personella resurser är det av stor betydelse att det finns tillräckliga förutsättningar för flygtidsproduktion så att krigsförbandens utveckling inte begränsas till förmån för beredskapsuppgifter och utbildning. Därtill är det viktigt att det råder balans mellan tillgängligheten i flygplansflottan och den tillhörande effektbestämmande utrustningen.

Efter beslut av regeringen genomförs delar av stridsflygutbildningen utomlands vilket avlastar stridsflygdivisionerna och följaktligen skapar bättre förutsättningar för höjning av stridsflygdivisionernas krigsduglighet. För att säkra fortsatt grundläggande flygutbildning ersätts i periodens inledande del skolflygplanet SK 60 med SK 40.

Skyddet mot obemannade flygfarkoster stärks genom att förmågan att kunna verka mot dessa vidareutvecklas, bl.a. genom teknikutveckling. Skyddet av egna förband och anläggningar stärks också generellt genom tillförsel av obemannade flygfarkoster.

Transportflygdivisionens sex äldre TP 84 Herkules behöver ersättas och för att undvika förmågeglapp inom det taktiska transportflyget behöver beslut om ersättare fattas tidigt så att omsättning av flygplansflottan kan inledas i perioden 2025–2030. I perioden genomförs planering för att omsättning av Försvarmaktens persontransportflygplan TP 100. Förmågan att transportera den högsta civila och militära ledningen vidmakthålls och möjligheten att omsätta persontransportflygplan TP 102 ses över.

Helikopter 14 har låg tillgänglighet med höga driftskostnader som följd och är i dess sjöoperativa version (HKP 14F) ännu inte fullt operativ. Försvarmakten föreslår att fasa ut den markoperativa versionen (HKP 14E) i takt med att fler helikopter 16 levereras. Vidare föreslår Försvarmakten nyanskaffning av en ny ombordbaserad sjöoperativ helikopter till de nya ytstridsfartygen av Luleåklass. Det nya sjöoperativa helikoptersystemet föreslås levereras senast 2035 som en integrerad och operativ del av fartygets samlade förmåga. Regeringen delar Försvarmaktens bedömning.

### Framtida stridsflygförmåga

**Regeringens bedömning:** Regeringen ser ett behov av att senast 2030 kunna fatta beslut om ett principiellt vägval avseende ersättare till JAS 39. Ett sådant beslut förutsätter en rad överväganden och en bred politisk förankring. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning i syfte att skapa förutsättningar för att kunna fatta ett sådant beslut.

**Skälen för regeringens bedömning:** JAS 39 väntas vara operativ bortom 2050 men då det kan ta upp till 25 år att kravställa, utveckla och introducera ett nytt stridsflygssystem anser regeringen att det finns behov av att inleda en process för att kunna fatta beslut om ny framtida stridsflygförmåga, efter JAS 39. Regeringen har bemyndigat Försvarmakten att genomföra ett konceptarbete avseende framtida stridsflyg. Avsikten är att utifrån operativa behov bygga kunskap, formulera beslutsunderlag och att reducera risker inför vägvalet, samtidigt som handlingsfrihet upprätthålls för tre möjliga principiella val: nationellt utvecklat stridsflygssystem, stridsflygssystem utvecklat i internationellt samarbete samt anskaffning av utländskt stridsflygssystem. Beroende på val av samarbetsform och antalet samarbetspartners, nationella som internationella, behöver ett principiellt vägval fattas senast 2030 för att förutsättningar ska finnas för att kravställa, utveckla och introducera ett nytt stridsflygssystem. Oavsett val av ny stridsflygförmåga kommer det för staten att innebära långsiktiga och omfattande ekonomiska åtaganden efter år 2035. Ett sådant beslut

förutsätter en rad överväganden av olika karaktär och en bred politisk förankring. Regeringen avser därför att tillsätta en utredning i syfte att skapa förutsättningar för att senast 2030 kunna fatta ett beslut om ett principiellt vägval avseende ersättare till JAS 39. För att medge nödvändig politisk förankring bör till en sådan utredning knytas en parlamentarisk referensgrupp.

## Rymddomänen

Rymden är en strategisk och operativ domän. Regeringen delar Försvarsberedningens syn att beroendet av rymdtjänster ökar i alla domäner och att Sverige behöver utveckla en beredskap för kriser och krig som involverar rymddomänen. Detta då hot och angrepp mot rymdinfrastruktur påverkar svensk tillgång till rymdtjänster, och därigenom förmågan inom totalförsvaret.

Regeringen har utvecklat en försvars- och säkerhetsstrategi för rymden vilken utgör en strategisk inriktning för Sverige som en ansvarstagande aktör som bidrar till försvar och säkerhet på såväl nationell som internationell nivå. Strategin bygger på fyra pelare: säkerställa politisk och militär handlingsfrihet i rymden, skapa en portfölj av rymdförmågor och tjänster till stöd för totalförsvaret och krisberedskapen, Sveriges roll som trovärdig allierad på den internationella rymdarenan samt en sammanhållen rymdpolitik som möter det nya säkerhetsläget. Vårt geostrategiska läge och vår samlade kapacitet på rymdområdet utgör utgångspunkterna för att uppnå våra strategiska målsättningar.

Rymdbaserade system används för satellitkommunikation, spaning och övervakning, tidig förvarning, positionering, navigering och tidssynkronisering. De är avgörande för förmågor som är viktiga för totalförsvaret. I det civila försvaret bidrar rymdtjänster till att säkerställa viktiga samhällsfunktioner. I det militära försvaret bidrar rymdtjänster till att öka effekten hos befintliga försvarsförmågor och till utveckling och genomförande av multidomänoperationer. Spaning, övervakning och inhämtning avseende utländska förhållanden genomförs av försvarsunderrättelsemyndigheterna. Inriktningen för den fortsatta utvecklingen av rymdbaserade förmågor är att vidareutveckla förmågan att producera och distribuera rymdlägesbild. Distribuerad rymdlägesbild ökar möjligheten till att vidta skyddsåtgärder mot rymdbaserad inhämtning samtidigt som det ger förutsättningar till skydd av egna stridskrafter. I perioden 2025–2030 inleds anskaffning av spanings- och övervakningssatelliter. Förmåga till säker satellitkommunikation med täckning över Arktis bör utvecklas tillsammans med allierade. Sverige utvecklar förmågan att sända upp satelliter i rymden från Esrange.

Regeringen instämmer med Försvarsberedningen att det finns ett nationellt intresse av rådighet över resurserna inom vissa strategiskt viktiga rymdförmågeområden. Rådighet uppnås enskilt och tillsammans med andra. Genom strategiska vägval kring eget ägande, samarbete med andra och kommersiell tillgång skapas en uppsättning av rymdförmågor och rymdtjänster som möter såväl nationella förmågebehov som förmågebehov inom Nato. På så sätt uppnås ökat strategiskt oberoende, stärkt motståndskraft och avskräckning samt trovärdighet som Natoallierad.

## 6.5.4 Specialförbanden

**Regeringens bedömning:** Det förändrade omvärldsläget i kombination med medlemskapet i Nato innebär att kraven på specialförbanden har ökat för att även i fortsättningen kunna utgöra såväl en nationell militärstrategisk resurs som en resurs för Nato. Specialförbanden behöver därför fortsätta att utvecklas och förstärkas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Specialförbanden behöver dimensioneras för att genomföra specialoperationer enskilt och tillsammans med andra stridskrafter och myndigheter. Detta ska kunna ske nationellt och internationellt i hela konfliktskalan och inom ramen för Natos åtgärder för avskräckning och försvar. Enskilt agerande ställer krav på fortsatt utveckling av den inbyggda förmågan till logistik, ledning samt taktisk och operativ rörlighet. Gemensamma operationer ställer i sin tur krav på fortsatt utveckling av interoperabla ledningsstödsystem, samt fördjupade samarbeten med prioriterade partners.

Regeringen delar Försvarsberedningens syn på specialförbandens förmågor vid hybrida hot och situationer under nivån för väpnat angrepp. Förmågan att upptäcka, motverka och aktivt förhindra en angripares åtgärder för etablering i, påverkan på och eskalering mot Sverige, samt svenska intressen nationellt och utomlands ska fortsatt utvecklas. Förmågan utgör en viktig dimensioneringsgrund för ett mer proaktivt förhållningssätt. Detta ställer krav på fortsatt hög tillgänglighet och förmåga att samverka och genomföra operationer med andra myndigheter och partners. Specialförbandens särskilda ledningsförhållanden är fortsatt en viktig förutsättning för att möjliggöra snabbt beslutsfattande och nödvändiga mandat på strategisk och operativ nivå.

För att möta Natos förmågekrav och ökade krav på uthållighet och samtidigt behålla nationell handlingsfrihet med och möjliggöra en ökad specialisering av specialförbanden, ska delar av jägar- och norrlandsjägarbataljonerna utvecklas till stöd för specialförbanden och till Natos specialoperationer. Detta bör genomföras tidigt i perioden 2025–2030. Den marina specialoperationsförmågan ska också utvecklas. Delar av amfibieförbanden utvecklas för att kunna komplettera och förstärka specialförbanden nationellt och inom ramen för Natos specialoperationer.

Förmågan till strategisk, operativ och taktisk rörlighet är fortsatt viktig för att bibehålla handlingsfriheten med specialförbanden och möjliggöra specialoperationer i hela konfliktskalan, nationellt och internationellt. Behov av rörlighet avser såväl luft-, sjö- och landomänen. Nödvändiga anpassningar behöver utvecklas för att verka mot en kvalificerad motståndare vid ett väpnat angrepp. Specialförbandens förmåga till inhämtning, verkan och logistik med autonoma och obemannade system utvecklas under perioden.

## 6.5.5 Ledningsfunktionen

**Regeringens bedömning:** En fungerande, sammanhängande och robust ledning är en av förutsättningarna för att kunna föra strid. Försvarsmaktens arbete med myndighetens ledningsförmåga bör därför

intensifieras. Såväl ledningsbehov, nationellt och inom ramen för vårt medlemskap i Nato, som möjlighet att utöva ledning på alla nivåer och inom alla domäner behövs snarast klargöras och vara den gemensamma basen för framtida utveckling inom funktionen. Interoperabiliteten med Nato bör fortsätta att utvecklas i syfte att kunna genomföra och samordna operationer med allierade.

**Skälen för regeringens bedömning:** Försvarsberedningen framhåller vikten av ett fungerande och sammanhängande ledningssystem för att kunna nyttja krigsförbanden på ett relevant sätt och att möjliggöra det militära försvarets behov av ledning i krig samt samverka med det civila försvaret. Regeringen delar denna uppfattning och betonar vikten av att arbetet med att utveckla och snarast implementera Försvarsmaktens ledningskoncept. Regeringen betonar vikten av Försvarsmaktens förmåga att kommunicera och leda i alla konfliktnivåer

Ledningsförbanden upprättar och säkerställer funktionen för Försvarsmaktens it-, sambands-, krypto- och ledningsstödssystem. Försvarsberedningen och Försvarsmakten har föreslagit att antalet krigsförband för ledning inom olika domäner bör öka. Regeringen delar denna bedömning. Ledningsförmågan på operativ nivå förstärks genom operativa sambandsbataljoner. Ledningsförmågan på taktisk nivå förstärks genom ledningsförband till arméstaben, divisionen och militärregionerna. Vidare förstärks telekrigsförmågan inom armén.

De operativa sambands- och ledningssystemen är en grundförutsättning för militära operationer till sjöss, på land och i luften, i Sverige och utomlands. Regeringen anser att Försvarsmakten ska fortsätta genomföra personella och materiella satsningar inom ledningsområdet vad avser tillgänglighet, uthållighet och trovärdighet för att få ut effekt av Försvarsmaktens vapensystem. Särskilt viktigt är att tidigt etablera en robust och fungerande ledningsförmåga både nationellt och i en Nato-kontext.

Drift och underhåll av Försvarets telenät (FTN) och Försvarsmaktens radio- och sensoranläggningar stödjer Försvarsmaktens lednings-, verkans- och underrättelseförmåga. Förstärkningsåtgärder för FTN genomförs i perioden 2025–2030 vilket möjliggör ökat behov av transmission och robusthet t.ex. genom omsättning av reservkraftsystem, säkerhetshöjande åtgärder och modernisering av FTN-anläggningar.

Rörliga och fasta sensorsystem utvecklas i perioden 2025–2030. I takt med den förändrade hotbilden bör sensor kedjan moderniseras för att kunna detektera små mål med låg signatur och hög hastighet. Sensordatoutbyte med andra myndigheter och allierade bör också genomföras och utökas. Åtgärderna bidrar till att förstärka förmågan inom totalförsvaret samt det kollektiva försvaret av allierade inom Nato. En robust och fungerande sensor kedja är en förutsättning för att få ut full effekt av Försvarsmaktens befintliga och kommande vapensystem samt kommande krav inom ramen för Natos avskräckning och försvar. Regeringen framhåller att nya lednings- och sensorsystem behöver utvecklas bl.a. för att kunna bidra till Natos integrerade luft- och missilförsvar (IAMD).

Försvarsmakten framhåller vikten av digitala ledningsstödssystem nationellt och inom ramen för Nato. Regeringen delar denna syn. Regeringen vill dock betona vikten av att utvecklingen av ledningsstöd

och ledningsstödsystem sker samlat och kostnadseffektivt. Detta bör ske inom ramen för totalförsvaret och alliansen och ta sin utgångspunkt i ledningsbehov med tillhörande metoder i Nato.

Planer och styrkestruktur inom Nato är under utveckling vilket kan påverka behovet av ledning med tillhörande ledningsstöd och ledningsstödsystem. Det kan påverka krigsorganisationens utformning på ledningsområdet.

### **Behov av digitalisering**

Försvarsberedningen framhåller Försvarsmaktens behov av ökad teknisk och metodmässig interoperabilitet och att kunna ingå i Natos ledningsstruktur på alla nivåer. Det ställer krav på ledningsstöd i form av staber, stabsförband och sambandsförband samt ledningsstödsystem.

Försvarssektorn och övriga samhället genomgår en digitaliseringsprocess. Digitaliseringen medger förbättrade informationsflöden och informationshantering, effektivare processer, bättre omvärldsuppfattning och beslutsläge samt ger utrymme för fortsatt utveckling och innovation. Detta i syfte att ge fördelar och ett övertag gentemot en potentiell angripare. Genom digitaliserade miljöer och kapacitetsmässigt anpassad infrastruktur kan informationsflöden inom multidomänoperationer hållas samman. Erfarenheter från Ukraina visar bl.a. på vikten av digital förmåga för ledning och verkan på slagfältet och för att få stöd från andra länder. Digital förmåga bidrar även till samhällelig funktionalitet i krig.

För att realisera digitaliseringen krävs en central och skalbar förmåga med möjlighet att processa, lagra och bearbeta mycket stora mängder data, som kan möjliggöra en bättre integrering av sensor- och verkansplattformar inom Sverige och tillsammans med våra allierade. I val av ledningsstödsystem behöver detta beaktas. Försvarsmakten redovisar att den fortsatta digitaliseringen är förutsättningsskapande för Försvarsmaktens förmåga att bidra till allierade operationer synkroniserade över alla domäner och med icke militära aktiviteter samt förbättrar nationell integrering inom ramen för totalförsvaret. Informationsöverläge och datadrivet beslutsfattande är avgörande för möjligheten att genomföra multidomänoperationer.

Omvärldsläget tydliggör vidare behovet av säker informationsdelning inom totalförsvaret och vikten av att kunna skapa en gemensam lägesbild. En ökad digital förmåga är i sammanhanget nödvändig för att totalförsvaret ska kunna identifiera och vidta åtgärder mot samhällshotande aktörer samt hantera andra samhällsutmaningar såsom cyberangrepp och terrorism. Regeringen konstaterar därför att Sverige behöver göra omfattande investeringar för att öka totalförsvarets robusthet, digitala förmåga och motståndskraft.

### **6.5.6 Logistikfunktionen**

**Regeringens bedömning:** En sammanhängande logistikfunktion är avgörande för att strid ska kunna föras uthålligt. Logistikfunktionen bör fortsatt förstärkas och Försvarsmaktens logistikkoncept utvecklas och genomföras för att möjliggöra militära operationer såväl enskilt som

tillsammans med allierade. En fungerande logistik kräver tydliga lednings- och lydnadsförhållanden med tillhörande ansvar.

Prop. 2024/25:34

**Skälen för regeringens bedömning:** Försvarsberedningen betonar att en ändamålsenlig logistikfunktion är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna verka både nationellt och inom Nato i fred, kris och krig och att logistikkedjan dimensioneras mot behoven i krig. En sammanhållen logistikfunktion utgör även en förutsättning för att kunna ta emot allierade krigsförband på svenskt territorium. Regeringen delar denna bedömning.

Enligt regeringen är en ändamålsenlig och sammanhängande logistikfunktion avgörande för att strid ska kunna föras uthålligt. För att kunna fungera uthålligt behöver logistiken utvecklas mot att bättre kunna understödja Natos krav på storskaliga militära operationer under en längre tid. Det kräver planering och förberedelser inklusive lagring av förnödenheter som ammunition, reservdelar och drivmedel. Logistiken syftar främst till att vidmakthålla krigsförbandens funktionsduglighet genom försörjning av förnödenheter och vård av skadade. Den militära logistiken utgörs främst av förnödenheter, transporter, teknisk tjänst samt sjukvård. Den militära logistiken är beroende av att aktörer inom det civila försvaret kan stödja det militära försvaret med bl.a. transporter, energiförsörjning, livsmedel och sjukvård samt att det finns en fungerande försörjningsberedskap. Det medför även att behoven av civilt stöd till militära operationer behöver definieras och tydliggöras samt att det finns en tydlig ansvarsfördelning.

I propositionen Totalförsvaret 2021–2025 konstaterade regeringen att fokus bör läggas vid att fastställa och påbörja utveckling av ett logistikkoncept som kan svara mot krigsorganisationens samlade behov vid samtidig mobilisering och användning av hela krigsorganisationen. Detta behov har förstärkts av det försämrade säkerhetspolitiska läge som följt av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och utvecklingen mot att möjliggöra storskaliga militära operationer inom Nato. Försvarsberedningen betonar att krigsorganisationens samlade behov av lager av förnödenheter och reservdelar utifrån krigets krav ska styra uppbyggnaden. Försvarsberedningen konstaterar vidare att Försvarsmakten har tagit viktiga steg mot ett sammanhållet logistikkoncept men att fortsatt utveckling krävs för att tillgodose behoven som allierad inom Nato. Regeringen delar denna bedömning och konstaterar att Försvarsmakten bl.a. arbetar med att inrätta ett logistiknätverk för nationella och allierade behov.

Försvarsberedningen och Försvarsmakten föreslår att resurser för ledning av logistik förstärks på central och regional nivå. Regeringen delar denna uppfattning och betonar vikten av att utgå från befintlig ledningsstruktur och att undvika otydliga lednings- och lydnadsförhållanden, i syfte att möjliggöra en effektiv logistik inom alla domäner i fred och i krig. Försvarsmaktens fortsatta arbete med myndighetens logistikkoncept behöver omhänderta dessa aspekter.

Försvarsberedningen noterar att logistikfunktionen befinner sig i en uppbyggnadsfas. Det innebär att det efter hand sker en omfattande ökning av reparationskapaciteten och anskaffning av reservdelar samt en ökning av lagernivåer för gränssättande förnödenheter såsom militärspecifika

läkemedel, livsmedel, drivmedel och en ökad lagerhållning av andra förnödenheter, exempelvis ammunition och reservdelar. Regeringen delar beredningens bedömning och konstaterar att det finns ett behov att etablera robusta funktionskedjor och balans mellan logistikresurserna (logistikförband, förråd, verkstäder, förnödenheter) och de stridande förband som ska försörjas. Regeringen konstaterar vidare att Försvarsmakten föreslagit att förbandsutvecklingen inom logistiken utformas för att möta krigsförbandens tillväxt, nationella förmågor, Natos förmågemål samt för att stärka förmågan att möjliggöra Natos militära operationer. Försvarsmakten påtalar också behovet av att parallellt genomföra förutsättningsskapande infrastrukturella etableringar i form av t.ex. mobiliseringsförråd och för förnödenhetsupbyggnad

Regeringen delar dessa bedömningar. Antalet underhålls- och sjukvårdsförband föreslås öka i syfte att säkerställa logistiken på strategisk, operativ och taktisk nivå. Med detta följer ett behov av att krigsförbandsproduktionen kan utökas och att inte minst militär-, flyg- och marinbaser utvecklas inom ramen för logistiken. Ansvar för krigsförbandsproduktionen inom logistiken och då främst försvarsgrenarnas roll, behöver tydliggöras av Försvarsmakten i syfte att skapa en effektivare krigsförbandsproduktion.

Som nämnts tidigare i denna proposition är stora delar av krigsförbandens effektbestämmande materiel i behov av renovering och modifiering. Den logistik som ska möjliggöra detta behöver motsvara de krav som omvärldsläget och Natomedlemskapet ställer på krigsorganisationens användbarhet och tillgänglighet. Tillämpliga erfarenheter från kriget i Ukraina bör tillvaratas även i detta sammanhang. Flera inom logistiken ingående delfunktioner bör därför förstärkas i olika avseenden och Försvarsmaktens kompetens och kapacitet inom t.ex. teknisk tjänst och transporttjänst behöver återuppyggas och utökas med ytterligare krigsförband i form av verkstäder och operativa transportbataljoner. Även krigssjukvård är ett område som behöver förstärkas. Regeringen anser därför, i överensstämmelse med Försvarsberedningen och Försvarsmakten, att en ökning av sjukvårdsförmågan bör ske till att omfatta två sjukhuskompanier och tre fältsjukhus. I jämförelse med i dag innebär detta en avsevärd ökning i förmågan att omhänderta skadade.

### 6.5.7 Hemvärnet

**Regeringens bedömning:** Hemvärnsförbanden har förmåga att snabbt stödja mobilisering samt skydda och bevaka militära objekt, basområden och samhällskritiska funktioner. Hemvärnets lokala koppling samt dess frivilliga bas skapar en hög tillgänglighet och bidrar till en stark folkförankring. Målsättningen bör vara att hemvärnet ska omfatta 26 000 personer år 2030.

**Skälen för regeringens bedömning:** Deltagande i hemvärnet är frivilligt. I dag omfattar hemvärnet omkring 22 000 personer fördelade på 40 bataljoner. Försvarsberedningen har i sin rapport bejakat att målsättningen för hemvärnet bör vara 26 000 personer fördelade på 40 hemvärnsbataljoner till år 2030.



Regeringen konstaterar att hemvärnets lokala koppling samt dess frivilliga bas skapar en hög tillgänglighet och bidrar till en stark folkförankring. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning om att målsättningen bör vara att hemvärdet ska omfatta 26 000 personer år 2030. Regeringen betonar vikten av att Försvarsmakten stimulerar och uppmuntrar det frivilliga engagemanget som utgör grunden för hemvärdet för att målet ska kunna uppnås.

Hemvärnsförbanden bemannas i huvudsak av värnpliktsutbildade. En betydande del utgörs också av specialister som tillhandahålls av de frivilliga försvarsorganisationerna. Regeringen konstaterar att det är nödvändigt att hemvärdet liksom övriga delar av Försvarsmaktens krigsorganisation tar till vara den kompetens som kan tillhandahållas av de frivilliga försvarsorganisationerna där så är möjligt och lämpligt.

Försvarsmakten föreslår att ny materiel tillförs hemvärdet i form av bl.a. fordon, båtar, sensorer, värmesikten, bildförstärkare samt taktisk radio vilket innebär en materiell förnyelse av hemvärnsförbanden. Regeringen ställer sig bakom Försvarsmaktens förslag.

Försvarsberedningen bedömer att hemvärnsförbanden fortsatt måste ha förmåga att kunna möta kvalificerade motståndare, att indirekt eld kan vara nödvändigt för att lösa uppgiften samt att det kommer att dröja innan de nya territorieförbanden finns i krigsorganisationen. Regeringen delar bedömningen att förmågan till indirekt eld behöver finnas i Försvarsmaktens regionala organisation. Regeringen bedömer därför att granatkastare bör kvarstå i hemvärnsförbanden. På sikt bör det dock övervägas om det är mer ändamålsenligt att överföra granatkastarförmågan till territorieförbanden.

Regeringen konstaterar samtidigt att i den mån prioriteringar behöver göras så bör hemvärnsförbanden likt territorieförbanden tillföras materiel som överförs från fältförbanden när dessa förnyats materiellt.

Som tidigare beskrivits, föreslår Försvarsberedningen också att militärregionernas produktionsansvar överförs till armén. Regeringen konstaterar att det är nödvändigt att tydliggöra och effektivisera krigsförbandsproduktionen inom markdomänen och delar Försvarsberedningens bedömning. Därmed förtydligas och stärks även hemvärdets roll.

## 6.6 Personalförsörjning

### 6.6.1 Grundutbildning med värnplikt

**Regeringens bedömning:** En förstärkning av krigsorganisationen i enlighet med förslagen i denna proposition innebär ett ökat personalbehov. Det totala antalet befattningar i krigsorganisationen bedöms enligt Försvarsmakten uppgå till ca 130 000 personer när organisationen är personellt uppfyllt 2035.

De årliga grundutbildningsvolymerna bör stegvis öka för att senast 2030 uppgå till minst 10 000 värnpliktiga och därefter under perioden 2032–2035 uppgå till ca 12 000 värnpliktiga. För att uppnå detta behöver kapaciteten hos Totalförsvarets plikt- och prövningsverk att

mönstra och ta ut individer till värnplikt öka genom etableringen av ett fjärde provningskontor.

Ett ändamålsenligt förbandsomsättningssystem bör fortsätta att utvecklas i syfte att producera, vidmakthålla och i förekommande fall vidareutveckla kompletta samövande krigsförband. Ett sådant system förutsätter ett ökat genomförande av repetitionsutbildningar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringens förslag om en förstärkning av krigsorganisationen medför ett behov av ytterligare personalförstärkningar. Det totala antalet befattningar i krigsorganisationen bedöms uppgå till ca 130 000 befattningar plus reserver år 2035, då krigsorganisationen förväntas vara personellt uppfyllt.

Försvarsmaktens personalsammansättning består av kontinuerligt tjänstgörande personal, t.ex. yrkesofficerare och heltidstjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän, och tidvis tjänstgörande personal, t.ex. reservofficerare och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Därtill finns frivillig personal och personal med tjänstgöringsavtal, framför allt inom hemvärnet och värnpliktiga.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att värnplikten fortsatt kommer att utgöra grunden för Försvarsmaktens personalförsörjning, då det är en förutsättning för att utveckla och upprätthålla ett försvar med en sådan volym att det är dimensionerat för att kunna försvara Sverige och allierade mot ett väpnat angrepp. Värnplikten bidrar även till folkförankringen av det militära försvaret. Med värnplikt som grund för Försvarsmaktens personalförsörjning kommer svenska förband med värnpliktiga att vara en del i Natos kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.

Regeringen bedömer att det behövs en utökning av antalet värnpliktiga som grundutbildas och därefter krigsplaceras för att säkerställa att krigsorganisationens behov möts kvantitativt och kvalitativt. Med fler grundutbildade förbättras också förutsättningarna för att kunna försörja Försvarsmakten med kontinuerligt och tidvis tjänstgörande personal.

Försvarsberedningen föreslår att det senast 2032 årligen ska grundutbildas 12 000 värnpliktiga. Försvarsberedningen anser vidare att det bör övervägas att senast 2035 ytterligare öka antalet värnpliktiga som årligen genomför grundutbildningen till 14 000. Försvarsmakten föreslår att grundutbildningsvolymerna stegvis bör ökas i balans med produktions- och utbildningsförutsättningar, med målet att nå en volym om 12 000 värnpliktiga under perioden 2032–2035. Regeringen delar Försvarsmaktens bedömning. Den utbildning som genomförs ska hålla hög kvalitet och genomföras på ett säkert sätt vilket förutsätter tillgång till personal för utbildning, materiel, infrastruktur samt skjut- och övningsfält. Målet bör därför vara att inom perioden 2032–2035 uppnå årliga grundutbildningsvolymerna om 12 000 värnpliktiga genom en stegvis ökning av antalet personer som genomgår grundutbildning med värnplikt. Regeringen bedömer att detta bör täcka behovet för krigsorganisationen samt för rekryteringen av anställd personal enligt vad som nu går att bedöma. Regeringen utesluter dock inte framtida öknings av grundutbildningsvolymerna härutöver om detta skulle krävas för personalförsörjningen av det militära försvaret.

Regeringen delar Försvarsberedningens och Försvarsmaktens bedömning att fler värnpliktiga bör utbildas till värnpliktiga befäl, i syfte att försörja krigsorganisationen med befäl och skapa ytterligare rekryteringsunderlag för officersutbildningen. Regeringen delar också Försvarsberedningens bedömning om att det finns ett behov av att öka intagningen mot befattningar som värnpliktigt befäl för att försörja krigsorganisationen och för att skapa ett rekryteringsunderlag för officersutbildningen.

Regeringen delar vidare Försvarsberedningens bedömning att i ett ytterligare försämrat omvärldsläge kan antalet som grundutbildas med värnplikt komma att utökas än mer. Vidare konstaterar regeringen att bl.a. erfarenheterna från Ukraina visar på behovet av att fortsatt kunna bedriva grundutbildning av värnpliktiga och officersutbildning under höjd beredskap och i krig. Regeringen anser det vara av vikt att Försvarsmakten planerar för detta.

Plikt- och prövningsverket informerar, kallar, mönstrar och skriver in totalförsvarspliktiga till grundutbildning med värnplikt. Regeringen betonar den centrala roll som Plikt- och prövningsverket har för att åstadkomma ökade grundutbildningsvolymerna och därmed en personell tillväxt i krigsorganisationen. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att ökade värnpliktsvolymerna kommer att kräva att Plikt- och prövningsverket etablerar ett fjärde prövningskontor och föreslår därför i budgetpropositionen för 2025 en ökning av anslaget 1:6 Totalförsvarets plikt- och prövningsverk för att kunna påbörja etableringen.

Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar svenska medborgare från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller nitton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller fyrtiosju år. Som en del av totalförsvarsplikten innebär värnplikten framför allt en skyldighet för den enskilde att tjänstgöra inom totalförsvaret i den omfattning som den enskildes kroppskrafter och hälsotillstånd tillåter. I fredstid handlar det om att delta i verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig och i krigstid att delta i försvaret av Sverige.

Värnplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Värnpliktiga som har krigsplacerats är skyldiga att tjänstgöra inom totalförsvaret. Tjänstgöringsskyldighet föreligger i dagsläget i två former, som beredskapstjänstgöring om regeringens beslutat om det för att det behövs för Sveriges försvarsberedskap och krigstjänstgöring under höjd beredskap. Till detta kommer att det i grundutbildningen och repetitionsutbildningen även ingår uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap (5 kap. 3 § fjärde stycket lagen om totalförsvarsplikt). Det ska också framhållas att utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete kan ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver (5 kap. 3 § tredje stycket lagen om totalförsvarsplikt).

En förutsättning för all tjänstgöringsskyldighet är att tjänstgöringen behövs för Sveriges försvar. Det finns ingen begränsning som innebär att sådan tjänstgöring endast får ske i Sverige. Situationen kan vara sådan att Sverige försvaras bäst genom operationer och annan verksamhet utanför Sveriges gränser, t.ex. i ett allierat land. Krigsplacerade värnpliktiga kan

alltså enligt gällande rätt sändas utomlands, om tjänstgöringen behövs för försvaret av Sverige. Värnpliktigas tjänstgöring förutsätter emellertid i dagsläget att beslut om beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring fattas.

Värnpliktens omfattning och inriktning påverkas naturligen av att Sverige numera är allierat inom Nato. Det kommer i större utsträckning än tidigare finnas behov av förband som kan verka såväl nationellt som internationellt. Inom ramen för det kollektiva försvaret kommer Sverige att utföra uppgifter utanför Sveriges gränser för försvaret av andra allierades territorium. Medlemskapet innebär även att försvaret av Sverige i större utsträckning kommer att bedrivas genom operationer i andra Natoländer. Vad Sverige kommer bidra med vid ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat avgörs framför allt av Natos operationsplanering och förmågeplanering, Sveriges tillgängliga resurser, vad som efterfrågas av den angripna medlemsstaten samt Sveriges beslut i frågan. Under fredstid förväntas Sverige även medverka i Natos krigsavhållande verksamhet för avskräckning och försvar.

Vilka behov av att värnpliktiga tjänstgör inom ramen för Sveriges Natomedlemskap och hur detta påverkar totalförsvarets utformning kräver noggranna överväganden. Som framkommit ovan står dock klart att om tjänstgöringen behövs för Sveriges försvar finns det inget som hindrar att värnpliktiga sätts in utanför Sveriges gränser. Vad som behövs för Sveriges försvar måste ses i ljuset av Sveriges åtaganden inom ramen för Natomedlemskapet samt det kollektiva försvarets behov. I en artikel 5-situation där Sverige är att anse som utsatt för ett väpnat angrepp eller vara i krigsfara kommer Natos samlade försvarsåtgärder vara en del av Sveriges försvar. I en sådan situation kan värnpliktiga efter beslut om krigstjänstgöring tas i anspråk för tjänstgöring även utomlands, i den utsträckning det krävs för försvaret av Sverige. Även deltagande i Natos operationer och andra aktiviteter för avskräckning och försvar i fredstid kan vara att anse som verksamhet som behövs för Sveriges försvarsberedskap och som föranleder beslut om beredskapstjänstgöring. Det finns dock skäl att närmare analysera behovet och regelverket. Det kan även finnas skäl att införa ytterligare reglering för att skapa en större tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet kring värnpliktigas tjänstgöring inom Nato. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning om att värnpliktigas tjänstgöring innefattar komplexa frågor och att det är av vikt att nå en så bred politisk enighet som möjligt. Regeringen avser att ta initiativ till att involvera riksdagens partier i det fortsatta arbetet.

Regeringen erinrar om vad som anfördes i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30) om att grundutbildning och repetitionsutbildning ska organiseras så att det medger utbildning och omsättning av samövade krigsförband. Det är av stor vikt att ett ändamålsenligt förbandsomsättningsystem utvecklas i syfte att kunna producera och därefter vidmakthålla, samt i förekommande fall vidareutveckla kompletta samövade krigsförband. Förbandsomsättning bygger på att krigsförbanden grundutbildas, repetitionsutbildas och omsätts enligt en förbandsomsättningsplan. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att förbanden ska ha förmåga att verka i brigad och inom divisions ram samt att det mellan grundutbildningen och första repetitionsutbildningen

## 6.6.2 Anställd personal

Anställda gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS) är fortsatt centrala för att lösa uppgifter i krigsorganisationen och som en viktig rekryteringsbas för yrkes- och reservofficerare. Regeringen delar Försvarmaktens bedömning att antalet GSS behöver bli fler under perioden fram till 2035.

Regeringen bedömer att tillväxten i Försvarmakten i kombination med Natomedlemskap och pensionsavgångar, medför att behovet av officerare på alla nivåer kommer att öka. Andra försvarsmyndigheter, såsom Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Totalförsvarets forskningsinstitut och Fortifikationsverket har också behov av att militär kompetens i form av att yrkes- eller reservofficerare tjänstgör hos dem. Regeringen delar därför Försvarmaktens och Försvarsberedningens bedömning att utbildningsvolymerna på de olika officersutbildningarna behöver öka. Försvarmakten har tillsammans med Försvarshögskolan presenterat en plan för att öka antalet platser på officersprogrammet. Vidare finns planer för att öka antalet platser på specialistofficersutbildningen respektive reservofficersutbildningen. Försvarmakten bedömer att nuvarande utbildningar till yrkesofficer i stort motsvarar myndighetens behov av kompetens.

Regeringen anser likt Försvarsberedningen att akademiseringen av officersutbildningen är positiv och bidrar till en ökad förmåga att utveckla Försvarmakten. Försvarshögskolan som genomför officersutbildningen och bedriver forskning inom officersprogrammets ämnen, spelar i detta avseende en viktig roll. Försvarsberedningen anser att Försvarmakten tillsammans med Försvarshögskolan ska ta fram en plan för påskyndad officersutbildning som kan användas i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Regeringen konstaterar att Försvarshögskolan och Försvarmakten redan har påbörjat detta arbete och erinrar om vikten av att kunna utbilda officerare också när det råder höjd beredskap och krigsförhållanden.

Befälsuttagna värnpliktiga och GSS utgör rekryteringsbasen för yrkes- och reservofficerare. Regeringen menar att det är av stor betydelse att Försvarmaktens personalförsörjningssystem är flexibelt så att flöden mellan olika personalkategorier underlättas.

Regeringen ser positivt på att antalet civilanställda ökar de kommande åren. Civilanställda kompletterar den militära professionen med värdefull kompetens och möjliggör en ändamålsenlig användning av militär personal.

Regeringen konstaterar att det råder brist på viss kompetens inom Försvarmakten, bl.a. inom it, teknik, logistik och viss kompetens inom marinen och flygvapnet. Regeringen understryker mot denna bakgrund vikten av att myndigheten intensifierar arbetet för att attrahera, behålla och utveckla kompetens som behövs för Sveriges försvarsförmåga.

Regeringen har gett Utredningen om en ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (dir. 2024:2) i uppgift att analysera en rad frågor kopplade till det militära försvarets personalförsörjning. Utredningen ska bl.a. analysera vilka möjligheter

som finns att använda värnpliktiga under grundutbildning för beredskap och annan verksamhet, om det finns ett behov av att införa en uttrycklig rätt till tjänstledighet från civil anställning för reservofficerare samt se över behovet av att ändra regleringen om anställningstider för kontinuerligt och tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2025. Resultatet av utredningen kan förändra Försvarsmaktens personalsammansättning och ge förbättrade förutsättningar för tillväxt.

### **6.6.3 Veteraner**

Veteraner och anhöriga till veteraner förtjänar samhällets uppskattning och stöd. Det arbete som genomförs vid internationella insatser är krävande. Från politikens håll stöttas veteranerna genom veteranpolitiken. En politik som stöds av lagar och förordningar, uppdrag, uppföljning och avdelade ekonomiska medel. Den svenska veteranpolitiken vilar på en stabil grund och präglas av kontinuitet samt återkommande dialog och utveckling. Regeringen beslutade i december 2023 om en strategi för en aktiv och inkluderande veteranpolitik. Strategin består av delmål om att veteraner och anhöriga till veteraner ska få stöd; att veteraner och anhöriga till veteraner ska få erkänsla och uppskattning; att veteranforskningen ska vara kontinuerlig, allomfattande och bidra till utveckling; samt att veteraners kompetens ska tillvaratas. I strategin uttrycks att veteranpolitiken ska utvecklas kontinuerligt och regeringen har som ett första steg i det pågående arbetet gett Försvarsmakten i uppdrag att ta fram handlingsplaner för delmålen i strategin samt att se över möjligheterna till en vidgad definition av begreppet veteran.

### **6.6.4 Jämställdhet och mångfald**

En jämställd och jämlik organisation är nödvändig för Försvarsmaktens kompetensförsörjning och bidrar till det militära försvarets förmåga, legitimitet, trovärdighet och folkförankring. Insteget till Försvarsmakten är i huvudsak grundutbildning med värnplikt. Andelen kvinnor och män som tas ut för grundutbildning bör därför vara så jämnt fördelat som möjligt. Det är i sammanhanget viktigt att följa upp och analysera varför en stor andel av varje årskull faller ur antagningsprocessen till följd av självskattad sjukdom, skada, psykisk ohälsa och dylikt. Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att information och utbildning om totalförvar och plikt behövs för att öka förståelse och motivation.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att Försvarsmakten behöver vara en attraktiv arbetsgivare och arbetsplats för att öka rekryteringen av kvinnor och personer med annan etnisk tillhörighet. Försvarsmakten har målsättningar avseende andelen kvinnor för olika personalkategorier och andelen kvinnor har generellt sett ökat i enlighet med målen. Exempelvis har andelen kvinnliga yrkesofficerare ökat till tio procent 2023 och andelen kvinnliga kontinuerligt anställda gruppbefäl, soldater och sjömän ökade till 19 procent samma år.

Regeringen anser att det vara viktigt att denna utveckling fortsätter. Försvarsmakten bör därför fortsatt arbeta aktivt för att öka antalet kvinnor

och personer med annan etnisk tillhörighet på alla nivåer inom organisationen. Regeringen anser att Försvarsmakten fortsatt bör arbeta för att vara en jämställd och jämlik organisation fri från all form av diskriminering, inklusive trakasserier och sexuella trakasserier. Detta bör ske bl.a. genom att identifiera och hantera ovälkommet beteende i organisationen och undanröja eventuella hinder för att söka sig till organisationen och genom arbete för att personlig utrustning och infrastruktur är anpassad utifrån olika kroppstyper.

## 6.7 Materieförsörjning

### 6.7.1 Materieförsörjningens inriktning

**Regeringens bedömning:** Materieförsörjningen ska tillgodose det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig, såväl i dag som i framtiden. Försörjningen ska genomföras på ett sätt som gör den effektiv, säker och långsiktigt hållbar. Inom ramen för god hushållning med statens medel ska materieförsörjningen vidare utvecklas för att stödja en snabb utveckling av krigsorganisationen. Försörjningssäkerheten och försörjningsberedskapen bör fortsätta att utvecklas för att tillgodose krigsorganisationens krav på uthållighet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det försämrade säkerhetspolitiska läget kräver en skyndsam utveckling och tillväxt av krigsorganisationen under de kommande åren och en effektiv materieförsörjning är en viktig förutsättning för detta. Nya materielsystem måste levereras snabbare och inom utsatt tid. För befintlig materiel måste kravställd tillgänglighet och funktion upprätthållas eller ökas för att på relativt kort sikt vara användbara i krigsorganisationen. Materielen måste kunna användas i krig, stödja en ökad fredstida förbandsproduktion och ett ökat nyttjande under såväl fred som kris. Detta påverkar även behoven av såväl ammunition som reservdelar och andra förnödenheter. Vid anskaffning av materiel och förnödenheter är en koordinering med utvecklingen av relevant infrastruktur nödvändig. Utrustning som anskaffas ska vara ändamålsenligt utformad för de män och kvinnor som ska nyttja den.

Materiel som fortfarande kan fylla en funktion i krig eller för utbildningsändamål ska inte avvecklas, likaså inte heller materiel som kan användas för att möta andra behov, t.ex. stöd till Ukraina. Stödet till Ukraina medför att donerad materiel skyndsamt behöver ersättas.

De i Sverige verksamma försvarsföretagen bidrar till vårt lands säkerhet och försvar och det ligger i Sveriges intresse att upprätthålla en stark inhemsk försvarsindustriell bas. Till följd av det försämrade omvärldsläget har efterfrågan på försvarsmateriel ökat kraftigt, dels för att täcka behov i de stater som nu har börjat förstärka sin försvarsförmåga, dels med anledning av det pågående stödet med materiel och förnödenheter till Ukraina. Försvarsföretagens ökning av produktionskapacitet har dock inom flera områden inte varit tillräcklig för att möta ökad efterfrågan, då företagens produktionskapacitet varit, och inom viktiga segment fortfarande är, utformad utifrån den efterfrågan som gällde fram till 2022.

Omvärldsutvecklingen ställer nya krav på planering och genomförande av materielförsörjningen. I perioden fram till 2030 måste försvarsmyndigheterna kunna tillvarata möjligheter till påskyndad materielförsörjning i syfte att stödja en snabb förmågeuppbbyggnad. Detta innebär bl.a. en fortsatt begränsning av nationella särkrav vid anskaffning av materiel, samtidigt som metoder och processer inom materielförsörjningen utformas på ett sätt som stödjer användandet av ny teknik i krigsförbanden, under materielens hela livscykel. Härvid blir det viktigt att omsätta innovation till användbar militär förmåga. Sammantaget innebär detta en ny inriktning av materielförsörjningen i förhållande till de s.k. materielförsörjningsprinciperna som infördes 2009. Denna inriktning av materielförsörjningen förändrar inte det grundläggande kravet att hushålla väl med statens medel.

Mot denna bakgrund anser regeringen att krigsförbandens behov ska vara styrande för materielförsörjningen. Det gäller såväl i fred, kris och i krig. Materielförsörjningen ska vara säker, robust och uthållig. Den ska inte bara möta dagens behov utan även framtidens. Kravet att hushålla väl med statens medel är även fortsatt gällande. Regeringen bedömer därför att materielförsörjningens inriktning ska vara att tillgodose det militära försvarets behov av materiel och materielrelaterade tjänster i fred, kris och krig, såväl i dag som i framtiden. Försörjningen ska genomföras på ett sätt som gör den effektiv, säker och långsiktigt hållbar. Vidare ska materielförsörjningen utformas så att den stödjer en skyndsamt utveckling av krigsorganisationen.

## 6.7.2 Försörjningssäkerhet

Det försämrade säkerhetspolitiska läget och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina understryker behovet av en hög försörjningssäkerhet under alla beredskapsnivåer. Erfarenheterna från kriget i Ukraina visar vidare på behovet av underhåll och försörjning av försvarsmateriel under pågående kris och krig. Kriget har tydliggjort att försvarsindustriell produktionskapacitet är av avgörande vikt för försörjningssäkerheten samt att tillgången till produktionskapaciteten följaktligen är av stor säkerhets- och försvarspolitisk betydelse.

Behovet att säkerställa försörjningssäkerheten delar Sverige med partners och allierade inom EU och Nato. Det krävs därför ett nära samarbete mellan likasinnade och som omfattar hela försörjningskedjan. EU har vidtagit betydelsefulla åtgärder för att bl.a. öka produktionen av ammunition genom förordningen ASAP (Act in Support of Ammunition Production) och inom Nordefco pågår på regional basis ett arbete med samma mål.

Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att det är angeläget att materielförsörjningen utvecklas så att den kan säkerställa krigsorganisationens behov av materiel och tjänster i krig. Ett väpnat angrepp ställer särskilt höga krav på en robust och uthållig försörjning av viss förbrukningsmateriel och åtgärder för att säkerställa uthållighet och försörjningssäkerhet i krig är därför av central betydelse. Detta kan omfatta såväl ökad lagerhållning av krigsviktiga varor som en utvecklad samverkan mellan stat och aktuella företag. Därtill bedömer regeringen att



det finns behov av att öka kunskapen om försörjningskedjorna inom de områden som är av störst betydelse ur ett försörjningssäkerhetsperspektiv.

För att möjliggöra en fungerande materielförsörjning i krig krävs att staten kan säkra tillgång till företagens kunskap, kompetens och resurser. Försvarsberedningen lyfter fram att Sverige därför bör återupprätta ett system för krigsviktiga företag, men anpassat till de förutsättningar som råder i dag (se även avsnitt 7.2.8).

Utvecklingen av en i krig fungerande materielförsörjning behöver beakta faktorer som internationella försörjningsflöden samt bi- och multilaterala internationella materielsamarbeten. Avtal liknande strategiska partnerskap mellan stat och försvarsföretag kan därför behöva ingås på multi- eller bilateral bas, på samma sätt som sker inom ammunitionsområdet eller i likhet med Sveriges försvarsmaterielsamarbete med USA och det s.k. sexnationssamarbetet mellan Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien, Sverige och Tyskland. Internationella samarbeten för försörjningssäkerhet bör användas som komplement till andra åtgärder och i första hand sökas med länder som Sverige har en nära relation till och med länder i Sveriges geografiska närhet.

En fungerande materielförsörjning i krig förutsätter att planering och förberedelser har gjorts i fred. Tidiga och snabba beslut och prioriteringar bidrar till en snabb anpassning av materielförsörjningen. Försörjningslösningar bör analyseras och värderas med avseende på uthållighet, kostnadseffektivitet och robusthet. Vid anskaffning av materiel från omvärlden ska försörjningstrygghetskrav som möjliggör underhåll och vidmakthållande inkluderas i den utsträckning det bedöms var ekonomiskt motiverat. Kostnader för försörjningssäkerhet bör inkluderas i kostnadsberäkningarna inför beslut om anskaffning. Staten bör tillsammans med leverantörer genomföra planering och vid behov vidta åtgärder för att leverantören ska kunna fullgöra sitt åtagande även under störda förhållanden.

### 6.7.3 Strategiska materielområden

**Regeringens bedömning:** Stridsflyg, undervattensområdet, kaliberbunden ammunition samt integritetskritiska delar av ledningsområdet utgör strategiska materielområden inom vilka det finns särskilda behov av att säkerställa statens tillgång till inhemska kompetens och kapacitet över tid.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen har i tidigare försvarspolitiska inriktningspropositioner pekat ut vissa materielområden som väsentliga säkerhetsintressen för Sverige. Regeringen anser att begreppet väsentliga säkerhetsintressen behöver särskiljas från materielområden där det finns särskilda behov att över tid säkerställa statens tillgång till inhemska försvarsindustriell kompetens och kapacitet. Dessa bör i stället benämnas strategiska materielområden. Utpekandet av strategiska materielområden är till sin karaktär långsiktiga. Ett utpekande kan exempelvis motiveras av krav på försörjningssäkerhet, att delar av området är integritetskritiskt eller att särskilda svenska operativa behov ska kunna tillgodoses. Inom dessa materielområden behöver staten

upprätthålla kontinuitet och långsiktighet samtidigt som berörda försvarsföretag ska säkerställa leveransförmåga, effektivitet och konkurrenskraft.

Regeringen konstaterar att stridsflyg, undervattensområdet samt integritetskritiska delar av ledningsområdet fortsatt utgör strategiska materielområden. Därutöver har regeringen konstaterat att tillgången till kaliberbunden ammunition av försörjningssäkerhetsskäl utgör ett väsentligt säkerhetsintresse för Sverige. Mot den bakgrunden bör även området kaliberbunden ammunition anses utgöra ett strategiskt materielområde.

Regeringen konstaterar i likhet med Försvarsberedningen att det är möjligt med ytterligare strategiska materielområden utöver de ovan nämnda. Regeringen bedömer dock att utpekande av nya strategiska materielområden bör föregås av ytterligare analyser av det långsiktiga operativa behovet, former för vidmakthållande av materielen och förutsättningarna att i övrigt upprätthålla det statliga åtagandet för området.

#### 6.7.4 Den försvarsindustriella basen

**Regeringens bedömning:** Det är av stor vikt att produktionsförmågan och kapaciteteten i den försvarsindustriella basen stärks, då denna är en grundläggande förutsättning för tillväxt och vidmakthållande av krigsorganisationen samt utgör en viktig del av försörjningssäkerheten.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen understryker vikten av att fortsatt ha en i Sverige verksam försvarsindustri som utvecklar och producerar kvalificerad försvarsmateriel. Effekterna av kriget i Ukraina och det globala säkerhetsläget med en kraftigt ökad efterfrågan har satt stort fokus på behovet av en försvarsindustriell bas. Genom leveranser av materiel och tjänster till försvaret bidrar inhemsk försvarsindustri till försörjningssäkerheten och skapar bättre förutsättningar att kunna möta säkerhetshot och kriser

Den befintliga produktionskapaciteten inom många delar av försvarsmarknaden underskrider påtagligt de behov av materiel som Sverige och allierade har för utveckling och vidmakthållande av den militära förmågan och för fortsatt stöd till Ukraina. Staten behöver därför, enskilt eller tillsammans med allierade och partners, kunna ingå långsiktiga åtaganden och överenskommelser med företag för att skapa tillräcklig långsiktig förutsägbarhet. Detta ger företagen möjlighet att investera i ökad produktionskapacitet. Inom EU har flera initiativ tagits i syfte att stärka den europeiska försvarsindustriella basen.

Sverige har en inom vissa områden världsledande försvarsindustri. De svenska försvarsföretagen levererar kvalificerade produkter som är grundläggande för Sveriges och andra allierades militära förmåga. Den kompetens och kapacitet som företagen besitter är också avgörande för att den militära försörjningen ska fungera i såväl fred och kris som i krig. Den kompetens som finns inom försvarsindustrin gör det även möjligt för Sverige att få tillgång till utländsk spetsteknik.

Försvarsföretagen är även en del av det bredare näringslivet. För att korta ledtiderna i den militära förmågeutvecklingen behöver militära problem exponeras för och hanteras av en bredare aktörsbas i samhället. I inriktningen för försvarsinnovation presenteras åtgärder för att stimulera ökad samverkan mellan civil sektor och försvarssektorn genom att skapa civil-militära synergier i syfte att höja den militära förmågan. Med beaktande av de förändrade förutsättningarna på försvarsmarknaden, behovet av ökad produktionskapacitet och behoven av att adressera försvarsföretagens förutsättningar avser regeringen presentera en försvarsindustristrategi.

### 6.7.5 Materieförsörjningen i ett internationellt och mellanstatligt sammanhang

**Regeringens bedömning:** Det försämrade omvärldsläget och utmaningarna i att säkerställa en robust försörjning ökar behovet av internationella materielsamarbeten. Materielsamarbeten är centrala för Försvarsmaktens förmågeutveckling.

**Skälen för regeringens bedömning:** Internationella materiel-samarbeten ska bidra till att möta det militära försvarets behov i dag och i framtiden. De är av betydelse för att bredda tillgången till försvarsmateriel och för att driva teknikutvecklingen framåt. Internationella materielsamarbeten och en effektiv exportkontroll stärker möjligheterna till att få tillgång till utländsk teknik. De kan även bidra till ökad kostnadseffektivitet, kostnadsdelning och försörjningssäkerhet samt möjliggöra förmågeutveckling som Sverige inte har kapacitet eller förmåga att driva på egen hand. Samarbetena påverkar även Sveriges säkerhetspolitiska relation till andra länder.

EU:s nya instrument för att utveckla europeisk försvarsindustri medför att en allt större andel av EU-budgeten investeras i försvarsindustrin. Sveriges övergripande mål och ambition är att få en så god utväxling av dessa investeringar som möjligt. Sverige har en stark, innovativ och konkurrenskraftig försvarsindustri som bidrar till EU:s säkerhet. Regeringen konstaterar mot denna bakgrund att det finns starka ekonomiska incitament för att en allt större del av materieförsörjningen bör ske genom internationella materielsamarbeten och gemensamma upphandlingar. Inom ramen för denna utveckling konstaterar regeringen likt Försvarsberedningen att medvetna val krävs i fråga om vilka internationella materielsamarbeten Sverige väljer att prioritera. Valet omfattar såväl länder som enskilda former av samarbeten. Det försämrade omvärldsläget understryker behovet av att samarbeten i första hand bör sökas med allierade länder och länder som bidrar till det militära försvarets behov och som förbättrar Sveriges säkerhetspolitiska situation.

Regeringen understryker att Sverige aktivt bör främja försvarsexporten, samtidigt som vi strävar efter att öppna upp för nya exportmöjligheter och partnerskap inom Nato. Exporten av försvarsmateriel är en viktig del av den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Detta bidrar inte bara till att stärka den svenska försvarsindustrin utan också till att främja säkerhet och interoperabilitet inom EU och Nato. Försvarsexportverksamheten omfattar

flera statliga aktörer och förutsätter ett brett engagemang. Ett effektivt och koordinerat statligt exportstöd gynnar både Sveriges säkerhet och näringslivet och utgör därför ett viktigt medel för att uppnå målen i en kommande försvarsindustristrategi. Exportstödet och främjandet inom försvarsområdet ska återspegla och stärka Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen. Mot denna bakgrund har regeringen tillsatt en särskild utredare som ska se över regelverk, regeringens styrning och former för det statliga exportstödet på försvarsområdet. Utredaren ska även föreslå hur formerna för den mellanstatliga försvarsexporten kan utvecklas och anpassas för förändrade förutsättningar på marknaden.

Materieförsörjningen påverkas av medlemskapet i Nato och EU:s olika initiativ på försvarsområdet. Det är av stor vikt att Sverige aktivt deltar och bidrar till EU:s och Natos arbete avseende materielrelaterade frågor, som det är viktigt att svenska företag har goda förutsättningar att verka på EU:s inre marknad och exportera till andra Nato-länder. Det nordiska försvarssamarbetet är också av stor vikt.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att det svenska medlemskapet i Nato kan leda till ökade möjligheter för den svenska försvarsexporten. Sveriges försvarsindustri, ett innovativt och konkurrenskraftigt näringsliv samt ledande forskning- och industriaktörer inom framväxande teknikområden, är signifikanta bidrag till Natos resiliens och avskräckning och därmed en tillgång för hela Nato.

I linje med Försvarsberedningens rapport understryker regeringen att det är av stor vikt att svenska försvarsmyndigheter prioriterar aktivt deltagande i Natos arbete med materielrelaterade frågor. Detta kan t.ex. ske genom svensk bemanning i Natos struktur, deltagande i relevanta utvecklingsprojekt och förstärkta relationer till Natos olika organisationer, kommittéer och arbetsgrupper. Dessa erbjuder en plattform för samarbete och resursutnyttjande mellan medlemsländerna, vilket möjliggör effektivare och mer kostnadseffektiva lösningar för materieförsörjning. Sveriges målsättning med deltagandet är att främja svensk och allierad materieförsörjning.

Sverige ska dra nytta av gemensamma upphandlingar och inköp av försvarsmateriel. Detta minskar inte bara kostnaderna genom kostnadsdelning och skapandet av större beställningsvolym, utan öppnar även upp möjligheter för svenska företag att delta i dessa upphandlingar på lika villkor som andra allierade länder. Sverige ska genom ett proaktivt agerande inom Natos standardiseringsarbete och andra relevanta sammanhang nyttja möjligheter till bilateralt eller multilateralt materielutvecklingsarbete när det bedöms gynna svensk materieförsörjning.

Inom EU har ett flertal initiativ tagits fram under de senaste åren i syfte att stärka unionen i sin roll som en säkerhets- och försvarspolitisk aktör. Regeringen vill liksom Försvarsberedningen framhålla betydelsen av ett aktivt svenskt deltagande i de olika EU-initiativen för att nyttja EU:s gemensamma resurser i utvecklingen av den svenska försvarsförmågan där det anses ändamålsenligt och effektivt. Det är viktigt att i så stor utsträckning som möjligt söka återtag på EU-avgiften genom engagemang i unionens olika program. Det är också viktigt att Sverige verkar för en inriktning av EU:s försvarsindustripolitik som gynnar svenska intressen och som respekterar nationell beslutskompetens över försvarspolitiken.

**Regeringens bedömning:** Det svenska innovationssystemet behöver utvecklas i syfte att höja den militära förmågan. Samverkan mellan den civila sektorn och försvarssektorn måste stärkas för att etablera arbetssätt som snabbt identifierar och nyttiggör teknik till gagn för Sveriges försvarsförmåga och motståndskraft. Detta ställer såväl krav på ett väl fungerande samarbete mellan staten och näringslivet som krav på fortsatt verksamhetsutveckling vid försvarsmyndigheterna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen bedömer, i likhet med Försvarsberedningen, att tekniska innovationer snabbt ska kunna omsättas till militär förmåga i krigsförbanden. Försvarsinnovation är en strategisk förmåga som syftar till att snabbare och bättre än motståndaren kunna lösa militära och försvarsrelaterade problem över tid. En svensk försvarsinnovationsförmåga utgör en strategisk fördel i fred, kris och krig.

Erfarenheterna från kriget i Ukraina visar bl.a. på vikten av snabb förmågeanpassning till motståndaren genom nya lösningar framtagna i civil-militär samverkan. Som exempel på sådana lösningar kan nämnas den snabba utvecklingen av såväl luftburna som ytgående drönare som fyller flera militära behov. Utvecklingen hade inte varit möjlig utan en nära samverkan mellan försvarssektorn och den civila sektorn, där civil teknik snabbt anpassats för att omsättas till militär förmåga.

Ökad civil-militär innovationssamverkan är också avgörande för militär förmåga på längre sikt, bl.a. för att nyttja resultaten av den digitala utveckling som skett i den civila sektorn. Genom att i högre utsträckning samla in, analysera och nyttiggöra data skapas förutsättningar för utvecklade lägesbilder och snabbare beslutsfattande vilket skapar ett övertag i relation till motståndaren. Försvarsinnovation blir på så sätt också avgörande för det militära försvarets taktiska utveckling.

För att skapa förutsättningar för försvarsinnovation i olika tidshorisonter och konfliktnivåer behöver Sverige bygga en robust samverkan mellan den civila sektorn och försvarssektorn. En bredare bas av utförare ska framöver ges förutsättningar och möjligheter att ägna sig åt att lösa militära problem.

Sverige kännetecknas i internationella jämförelser av sin konkurrenskraft samt innovations- och omställningsförmåga. Som konstateras i regeringens strategiska inriktning för försvarsinnovation, har Sverige mycket goda förutsättningar att dra nytta av civil teknik i syfte att höja den militära förmågan. Regeringen initierade under våren 2023 ett försvarsinnovationsinitiativ med målet att omsätta resultat av teknikintensiv innovation i civila sektorn till militär förmåga. Initiativet ska även bidra till att öka konkurrenskraften i försvarsindustrin och utvecklingsmöjligheter för näringslivet.

Inom ramen för initiativet har en rad åtgärder redan vidtagits. Exempelvis har regeringen gett Försvarsmakten och Vinnova i uppdrag att inrätta och driva ett innovationsprogram för civil-militära synergier med syfte att höja den militära förmågan. Myndighetssamverkan på försvarsinnovationsområdet ska fortsätta att utvecklas och kan komma att omfatta fler myndigheter, såsom Vetenskapsrådet.

Regeringen har under våren 2024 inrättat ett försvarsinnovationsråd med försvarsministern som ordförande. I försvarsinnovationsrådet samlas

myndigheter och näringsliv från såväl den civila sektorn som försvarssektorn för att på strategisk nivå diskutera möjligheter, hinder och vägar framåt i det fortsatta arbetet med regeringens försvarsinnovationsinitiativ.

Att skapa förutsättningar för försvarsinnovation i Sverige ställer krav på myndigheternas organisationer i syfte att bl.a. utveckla samverkan med näringslivet. För att snabbare dra nytta av såväl befintlig teknik som banbrytande teknik i framkant behöver Försvarsmakten tillsammans med övriga försvarsmyndigheter utveckla sina arbetssätt. Försvarsinnovation är en avgörande förutsättning för förmågeutveckling och förmågeanpassning.

Att Sverige nu bygger upp en försvarsinnovationsförmåga på nationell nivå skapar förutsättningar att ta en proaktiv och ledande roll i internationella samarbeten. Detta gäller såväl bilateralt som multilateralt, inom ramen för EU och Nato, där initiativ såsom Natos innovationsorganisation Diana förväntas få en allt viktigare roll. Sverige är ett av världens mest innovativa länder och det svenska teknikledarskapet ska värnas på nationell nivå och utvecklas genom ökad internationell samverkan.

## 6.8 Infrastrukturförsörjning

### 6.8.1 Försvarsmaktens infrastruktur

**Regeringens bedömning:** Tillgång till infrastruktur som militära hamnar, flygflottiljer, militära flygplatser samt skjut- och övningsfält med ändamålsenliga villkor är grundläggande förutsättningar för verksamheten i det militära försvaret och för att allierade ska kunna verka på svenskt territorium.

Omvärldsutvecklingen och den sammanhängande tillväxten inom det militära försvaret påverkar både de kort- och långsiktiga behoven av infrastruktur. För att hantera denna tillväxt krävs förändrade arbetssätt och processer hos berörda myndigheter. Detta ställer krav på mer samverkan och effektiva arbetssätt i och mellan myndigheterna.

De organisationsenheter som är beslutade bedöms vara tillräckliga för de behov som nu kan förutses. Däremot kan en förändring av verksamheten i dessa organisationsenheter bli aktuell, vilket även kan påverka behovet av infrastruktur.

**Skälen för regeringens bedömning:** Försvarsmaktens infrastruktur består av anläggningar, fastigheter, enskilda byggnader och lokaler, skjut- och övningsfält samt tekniska system m.m. som nyttjas i myndighetens verksamhet. Styrande för arbetet med infrastrukturförsörjning är Försvarsmaktens krigsorganisation och hur den ska användas, utbildas, övas och produceras. Utvecklingen av krigsorganisationen kräver en hög grad av samordning mellan infrastruktur, materiel och personal.

Sveriges Natomedlemskap och den planerade tillväxten av Försvarsmaktens krigsorganisation kommer medföra ökade behov av förhyrning av lokaler och anläggningar under perioden 2025–2035 parallellt med omfattande ökning av investeringsnivåerna i såväl befintlig som ny infrastruktur. Vikten av att över tid säkerställa effektiv,

## Grundorganisationens behov av infrastruktur

Infrastruktur utgör tillsammans med personal och materiel grundläggande förutsättningar för att skapa militär förmåga. Tillgång till infrastruktur och möjlighet att nyttja mark, anläggningar och lokaler efter verksamhetens behov är därmed gränssättande för det militära försvarets tillväxt. Försvarsmaktens behov av att använda mark- och vattenområden utgår från intressen som till del inte går att förena med annan verksamhet.

Försvarsmaktens grundorganisation utgörs av de regementen, flottiljer, skolor och centra m.m. som med en samlingsbeteckning benämns organisationsenheter. Riksdagen har bemyndigat regeringen att under perioden 2021–2025 återinrätta Norrlands dragonregemente (K 4) i Arvidsjaur, Älvsborgs amfibieregemente (Amf 4) i Göteborg, Upplands flygflottilj (F 16) i Uppsala, Bergslagens artilleriregemente (A 9) i Kristinehamn, Dalregementet (I 13) i Falun och Västernorrlands regemente (I 21) i Sollefteå, med utbildningsdetachmentet i Östersund, som egna organisationsenheter. Organisationsenheterna kommer att tillväxa successivt under 2020-talet.

Regeringen bedömer att de organisationsenheter som nu är beslutade är tillräckliga för att producera föreslagen krigsorganisation samt för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet i övrigt, utifrån de behov som nu kan förutses. Däremot kan expansion eller förändring av verksamhetens innehåll på de platser där Försvarsmakten redan bedriver verksamhet i flera fall bli aktuell. Vad som påverkar fortsatt utveckling är, förutom tillväxten i krigsorganisationen, Försvarsmaktens och andra berörda myndigheters kapacitet inom infrastrukturområdet, produktionsförutsättningarna bland entreprenörer, tillståndsgivning samt utfallet av Natos försvarsplanering.

Regeringen kan konstatera att redan fattade beslut innebär att investeringsnivåerna i infrastruktur för det militära försvaret under kommande år kommer att vara historiskt höga. Försvarsmaktens hyreskostnader förutses därutöver att öka under hela planeringsperioden (2025–2035).

Försvarsberedningen anser att bättre samverkan, helhetssyn och koordinering måste uppnås vad gäller infrastrukturområdet. Detta inkluderar Fortifikationsverkets verksamhet och ekonomiska styrning, materielförsörjningen samt personalförsörjningen för att uppnå tillväxt i krigsorganisationen. Regeringen delar beredningens bedömning. Tillgången till funktionell och kostnadseffektiv infrastruktur är en gränssättande faktor för Försvarsmaktens tillväxt. Den fortsatta tillväxten inom försvarsområdet medför omfattande behov av investeringar som kommer att vara höga under den kommande tioårsperioden. Detta ställer krav på mer samverkan och effektiva arbetssätt i och mellan myndigheterna. Uppdrag har givits till flera myndigheter inom totalförsvaret i syfte att förenkla och effektivisera interna regelverk och processer samt att utveckla myndighetssamverkan. Regeringen har också delegerat mer ansvar och beslutsmandat till myndigheterna inom totalförsvaret, exempelvis har regeringen höjt beloppsgränsen för när Fortifikations-

verket måste framställa till regeringen om att få genomföra investeringar i enskilda byggnader. Genom att delegera beslutsrätten för standardiserade byggnader bedömer regeringen att tidsutdräkten för beslut och uppförande kan kortas väsentligt.

Regeringen avser att se över lagar, förordningar och arbetssätt för att identifiera vilka förändringar som kan behövas för att undanröja hinder för uppbyggnaden av totalförsvaret och för att förverkliga den försvarspolitiska inriktning som utarbetats i bred politisk enighet. Därutöver är det regeringens bedömning att ytterligare koordinering krävs mellan Försvarsmaktens materiel- och infrastrukturprocesser samt personalförsörjningen för att i ett tidigare skede än i dag identifiera behov och krav för materielrelaterade infrastrukturella åtgärder. Regeringens bedömning är att de objektsredovisningar för investeringar i materiel som Försvarsmakten föreslår till regeringen för anskaffning på ett mer utvecklat sätt än i dag måste inrymma önskvärda behov av investeringar i infrastruktur samt personalförstärkningar i syfte att skapa användbara krigsförband.

Den infrastrukturella tillväxten i det militära försvaret sker genom investeringar i ny infrastruktur, däribland den fortsatta uppbyggnaden av återetablerade regementen samt en omfattande byggnation av nya mobiliseringsförråd och ammunitionsförråd. Tillväxten sker också genom vidmakthållande och statushöjande investeringar i det befintliga beståndet. Regeringen kan konstatera att det finns ett stort och under lång tid ackumulerat underhållsbehov såväl för krigsorganisationens anläggningar som för infrastruktur i grundorganisationen. Det kan exempelvis röra sig om kajer, bergtrum, förråd och annan infrastruktur som behöver renoveras för att kunna användas ändamålsenligt. Sådana investeringar är nödvändiga för att anläggningarnas status ska fylla sin funktion i försvaret av Sverige och uppfylla de krav som kan komma att ställas på Sverige som allierad och värdland för Natoförband.

### **Krigsorganisationens behov av infrastruktur**

I krigsorganisationen nyttjas en mängd olika anläggningar, bl.a. i form av ledningscentraler, flygbaser och bergtrum för lagring av drivmedel och ammunition. Dessa är lokaliserade och utformade utifrån den funktion de ska fylla i försvaret av Sverige. Verksamheten i och den närmare förekomsten av denna typ av anläggningar är i många fall förknippad med hög sekretess, komplicerade byggnationer och stora investeringar.

Den verksamhet som bedrivs och de system som används ställer ofta särskilda krav på en anläggnings fortifikatoriska skydd och lokalisering. Att anläggningarnas status uppfyller verksamhetens krav, att de krigsplaceras och att det säkerställs hur drift- och underhåll av dessa ska ske i händelse av höjd beredskap är av stor vikt. Senare års försämrade omvärldsläge har därmed kommit att ställa krav inom områden som under många år haft låg prioritet eller där behov inte ansetts föreligga givet tidigare gällande förutsättningar. Det gäller inte minst skydd och redundans, baseringsmöjligheter och spridning samt förråd, verkstäder och annan infrastruktur som är nödvändig för att ha en fungerande mobiliseringsorganisation. Det behövs därför ett fortsatt utvecklingsarbete för att över tid säkerställa effektiv, hållbar och robust infrastruktur för det militära försvaret.



Flera anläggningar, däribland radarsystem och andra sensorer, nyttjas dygnet runt även i fredstid för att upptäcka och avvisa kränkningar av svenskt territorium. De tekniska systemen kan vara känsliga för förändringar i omgivningen, t.ex. höga objekt eller annan infrastruktur som uppförs och blockerar signaler. Det är i regel svårt att ersätta en anläggning med en ny anläggning på en annan plats, då själva lokaliseringen ofta är avgörande för funktionen. Att systemen fungerar är av stor vikt för regeringens tillgång till ett självständigt beslutsunderlag i frågor som rör svensk säkerhets- och försvarspolitik. Systemens funktion är också av stor vikt för Försvarsmaktens förmåga att upptäcka kränkningar av Sveriges territorium och för att hinna vidta motåtgärder vid ett angrepp. Kriget i Ukraina har visat på behovet av tidig förvarning vid robotangrepp, en erfarenhet som är relevant utifrån Sveriges militärgeografiska läge och närhet till Ryssland och Kaliningrad. Av den nationella säkerhetsstrategin framgår att regeringens enskilt viktigaste uppgift är att värna Sveriges nationella säkerhet. Sverige måste i hög takt stärka sin förmåga att förebygga och möta de olika hot och risker som beskrivs i strategin. Detta innebär att stärkandet av den nationella säkerheten ska tillmätas stor betydelse när avvägningar och prioriteringar mellan olika samhällsintressen görs. Detta gäller även i den fysiska planeringen.

Till detta kommer att Natomedlemskapet kan komma att påverka infrastrukturbeståndet samt hur infrastruktur för olika typer av anläggningar bör utformas för att kunna nyttjas ändamålsenligt av alliansen. För viss sådan infrastruktur som krävs för att Natos försvarsplaner ska bli genomförbara, och som är utöver vad en enskild medlemsstat rimligen kan tillhandahålla, finns möjlighet att ansöka om gemensamfinansiering genom Nato Security Investment Programme. Även det nyligen ingångna försvarssamarbetsavtalet med USA (Defence Cooperation Agreement) kan innebära ökade behov av anläggningar för förvaring av materiel och förnödenheter. En nära samverkan i frågor som rör nationell försvarsplanering, Natos gemensamma försvarsplanering och det militära försvarets behov av infrastruktur behöver därför säkerställas.

### **Förutsättningar för uppbyggnad av militär förmåga – miljöfarlig verksamhet**

En förutsättning för det militära försvarets verksamhet är tillgång till mark och lokaler för utbildning och övning. Försvarsmaktens möjlighet att öva och bedriva annan verksamhet begränsas av omfattningen i befintliga tillståndsbeslut samt tillsynsbeslut för den miljöfarliga verksamheten. Dessa beslut utgör därmed en styrande produktionsförutsättning för Försvarsmakten.

På grund av det försämrade säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa har Försvarsmakten behov av att bedriva sin verksamhet i ökad omfattning. Utökad verksamhet leder till ökat behov av att bedriva miljöfarlig verksamhet vid skjutfält, vid militära flygflottiljer och flygplatser samt ökad drivmedelsförbrukning, vilket i sin tur kräver utökad lagring av drivmedel och andra förnödenheter.

Försvarets verksamheter bedrivs med målet att ha förmåga att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Ärenden enligt miljöbalken som har

initierats av Försvarsmakten, Fortifikationsverket och Försvarets materielverk måste kunna hanteras snabbare så att myndigheterna ges bättre förutsättningar att öka övningsverksamheten och stärka det militära försvaret. Detta ställer krav på effektiva arbetssätt och processer hos försvarsmyndigheterna. Regeringen har remitterat ett förslag på en tidsbegränsad förordning för att vissa av myndigheternas ärenden enligt miljöbalken ska kunna hanteras snabbare. Syftet med förslaget är att myndigheterna ska ges bättre förutsättningar att öka beslutad övningsverksamhet och stärka det militära försvaret. Remissutfallet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Tillgång till infrastruktur som militära hamnar, flygflottiljer, militära flygplatser samt skjut- och övningsfält med ändamålsenliga tillståndsvillkor enligt miljöbalken är grundläggande förutsättningar för verksamheten i det militära försvaret och för att allierade ska kunna verka på svenskt territorium. Det pågår en översyn av regelverk för att förbättra det militära försvarets möjligheter att nyttja infrastrukturen samt för att möjliggöra samövning med allierade förband.

Den militära upprustningen är en komplex uppgift som aktualiserar avvägningar i förhållande till andra samhällsintressen. Regeringen konstaterar i den nationella säkerhetsstrategin att det svåra omvärldsläge och de behov som gör upprustningen nödvändig medför att verksamhet av vikt för totalförsvaret ska tillmätas stor betydelse när sådana avvägningar görs. Det följer även av 3 kap. 10 § första stycket miljöbalken att totalförsvaret och försvarsintresset ska ges företräde i avvägningen mellan oförenliga riksintressen.

## 6.8.2 Militära behov av transportinfrastruktur

**Regeringens bedömning:** En väl fungerande och underhållen transportinfrastruktur, såsom vägar, järnvägar, hamnar och infrastruktur för luftfart, är en viktig förutsättning för att det militära försvaret ska kunna lösa sina uppgifter. Sveriges medlemskap i Nato ställer krav på Sverige att kunna stödja andra allierade på svenskt territorium, bl.a. genom att möjliggöra transitering av militära förband. De militära behoven kommer därför att medföra behov av investeringar i den svenska transportinfrastrukturen.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det militära försvaret är beroende av väl fungerande och underhållen transportinfrastruktur, såsom vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser för att kunna lösa sina uppgifter. Sveriges medlemskap i Nato kommer att ställa ökade krav på militär och civil förmåga att stödja andra allierade på svenskt territorium, där bl.a. transportinfrastruktur och transporter är av betydelse för att kunna genomföra militära operationer i enlighet med Natos operationsplanering.

Sverige har en nyckelroll i försvaret av norra Europa utifrån vårt militärgeografiska läge. Sverige kommer att utgöra ett viktigt baserings- och transitområde för att stödja Natos operationer i andra länder samt för att säkerställa öst-västliga förbindelser. Den svenska förmågan att kunna stödja andra allierade är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår

del av Europa. Det medför ansvar för att säkerställa goda förutsättningar för militär rörlighet. Prop. 2024/25:34

Militär rörlighet lyfts särskilt fram i EU:s strategiska kompass och handlar om att skapa de bästa förutsättningarna för storskaliga militära operationer inom rimliga och relevanta tidsförhållanden. För att åstadkomma väl fungerande militär rörlighet krävs ett helhetsgrepp som berör flera delar av totalförsvaret.

Regeringen antog den 1 augusti 2024 en nationell plan för militär rörlighet. Av denna framgår bl.a. att Sverige ska bidra till framsteg inom militär rörlighet i Nato, EU och Norden. Sverige ska intensifiera arbetet med att utveckla den militära rörligheten i enlighet med EU:s och Natos ambitionsnivåer, bl.a. genom att förenkla regelverk, underlätta möjligheter för tillträde till svenskt territorium och förenkla förfarandet för militära gränspassager.

Regeringen bedömer att omvärldsläget, Natomedlemskapet och EU:s målsättningar kommer att medföra behov av investeringar i den svenska transportinfrastrukturen. Det rör sig t.ex. om investeringar i järnväg, åtgärder för att öka redundansen i förbindelser med övriga delar av Europa samt möjliga investeringar i fasta installationer som hamnar och flygplatser. Det ökade militära samarbete som Natomedlemskapet och ingåendet av DCA-avtalet med USA innebär bedöms också leda till en ökning av militära flygningar och militär sjöfart som är undantagna från avgifter.

En utförligare beskrivning av totalförsvarets behov av transportinfrastruktur och transporter finns i avsnitt 7.3.11 Transporter.

## 7 Civilt försvar

### 7.1 Ett starkt civilt försvar

**Regeringens bedömning:** Förmågan inom det civila försvaret behöver fortsatt stärkas och takten i utvecklingen behöver öka. Det civila försvaret ska byggas utifrån de krav som ställs i höjd beredskap och ytterst krig. För att uppnå målet för det civila försvaret behöver aktörer inom det civila försvaret vidta åtgärder för att kunna möta och hantera ett väpnat angrepp. Samhällets förmåga till omställning är en förutsättning för att uthålligt kunna försvara landet under en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig. Att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig är en prioriterad uppgift för verksamheterna inom det civila försvaret och arbetet behöver intensifieras. Beredskapsstrukturen för civilt försvar och krisberedskap behöver fortsätta att utvecklas. En stark försörjningsberedskap bidrar till att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det civila försvaret behöver utvecklas och stärkas för att bidra till en högre samlad förmåga inom totalförsvaret. Ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om

sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade. Utvecklingen av förmågan inom det civila försvaret tar viktiga steg framåt, vilket framkommer i redovisningarna från Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap om förmågan inom det civila försvaret respektive förmågan inom totalförsvaret. Med anledning av det säkerhetspolitiska läget anser emellertid regeringen att utvecklingstakten inom det civila försvaret i närtid måste öka skyndsamt för att höja förmågan. Samtidigt behöver en förmågeutveckling även ske över en längre tid för att skapa uthållighet och beredskap för händelseutvecklingar som skulle få allvarliga konsekvenser om de inträffade. Målsättningen för förmågeutvecklingen bör vara ett civilt försvar som är motståndskraftigt mot samhällsstörningar och kan hantera konsekvenser av ett väpnat angrepp. Under denna försvarsbeslutsperiod avser regeringen, vilket framgår nedan, att prioritera åtgärder som genererar konkret förmågehöjning. Inom ramen för denna utveckling ska Sveriges åtaganden som allierad i Nato beaktas. Arbetet bör där så är möjligt och lämpligt bedrivas inom ramen för EU-samarbetet och i samarbete med våra nordiska grannländer.

Regeringen konstaterar att den beredskapsstruktur som infördes 2022 innebär att uppgifter, regelverk och ansvar för att bygga upp en högre förmåga inom totalförsvaret till stora delar är på plats. Samtidigt behöver beredskapsstrukturen fortsätta att utvecklas genom åtgärder inom flertalet områden. Den statliga värdegrunden ger förutsättningar för en effektiv och rättssäker förvaltning och utgör en utgångspunkt för all utveckling av den statliga förvaltningen. Till det ser regeringen att ett krig kräver att det hos beslutsfattare i såväl offentlig som privat verksamhet finns förhållningssätt och en kultur som kan hantera de konsekvenser som ett krig kan medföra. Det är särskilt viktigt mot bakgrund av att omvärldsläget kan komma att försämrats ytterligare.

Såväl inför som vid höjd beredskap är det viktigt att ha förmågan att säkerställa tillgång till nödvändiga varor och tjänster, möjlighet att upprätthålla eller ställa om produktion samt skydda och distribuera nödvändiga varor och tjänster. Det bidrar till att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Regeringen konstaterar att olika delar av Sverige har olika geografiska förutsättningar. Detta påverkar roller och ansvar inom det civila försvaret, exempelvis vad gäller möjlighet att stödja med transporter i norra och södra Sverige. I likhet med Försvarsberedningen kan regeringen konstatera att vissa områden kommer att bli mer strategiskt viktiga utifrån Sveriges roll som allierad vad gäller exempelvis försörjning av varor som är viktiga för försvaret av andra allierades territorium samt för stöd till allierade styrkor. Aktörerna inom det civila försvaret behöver i sin planering beakta de geografiska förutsättningarna. Det är därför av fortsatt vikt att Försvarsmakten vidareutvecklar arbetet med att konkretisera sina och även alliansens behov av stöd och delger detta till berörda myndigheter.

Regeringen anser att det civila försvaret, inom ramen för det kollektiva försvaret i Nato, måste dimensioneras utifrån krigets krav. Det innebär att ha förmåga att snabbt kunna ställa om till krigsförhållanden för att hantera de initiala konsekvenserna av ett krig och ge stöd till det militära försvaret inklusive allierade militära styrkor. Vidare behöver aktörerna inom det civila försvaret ha förmåga att stödja en omställning av samhället som

skapar förutsättningar för uthållighet i händelse av en utdragen konflikt. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att utgångspunkten för planeringen av det civila försvaret fortsatt ska vara att under minst tre månader kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. De tre månaderna ger aktörerna inom det civila försvarets och andra organisationer tid för omställning till krigstida förhållanden med t.ex. förändrade produktionsförutsättningar och varuflöden. På så sätt skapas förutsättningar att kunna hantera en längre period av allvarlig säkerhetspolitisk kris eller krig.

Att bidra till det militära försvarets förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig är en prioriterad uppgift för verksamheterna inom det civila försvaret. Verksamheterna inom det civila försvaret bör vid höjd beredskap och ytterst krig i varje situation fokuseras på att stödja det militära försvaret på det sätt som är mest ändamålsenligt för att stödja totalförsvarets samlade krigsinsats. Alla beredskapsmyndigheter, kommuner och regioner har en viktig roll i detta.

För att Försvarsmakten ska kunna genomföra sina ålagda uppgifter är samhällets funktionalitet viktig. Försvarsmakten konstaterar att det finns ett särskilt behov av stöd med t.ex. sjukvård, energiförsörjning, transporter, elektroniska kommunikationer samt livsmedels- och dricksvattenförsörjning. Förmågan att stödja Försvarsmakten behöver öka skyndsamt. Regeringen har gjort satsningar inom hälso- och sjukvårdsområdet i syfte att stärka och vidareutveckla motståndskraften i hälso- och sjukvården inom det civila försvaret. Regeringen anser att satsningar även inom de övriga sektorerna där Försvarsmakten har ett särskilt behov bör ges hög prioritet.

För att minimera konsekvenser av störningar i elförsörjning behöver bl.a. civilplikt inom verksamheter med ansvar för elförsörjning vidareutvecklas när det gäller personer som redan innehar en grundläggande utbildning på området. Det behövs även åtgärder för att stärka robusthet och resiliens i nät och tjänster som rör elektroniska kommunikationer. Därtill är det viktigt med tillgänglighet till och redundans avseende transportinfrastruktur och transporter. Här kan nämnas att regeringen har gett myndigheter i uppdrag att förbereda arbete för att en reservhamn till Visby hamn ska tillskapas i Kappelshamn på Gotland så snart som möjligt. Likaså är etablerandet av beredskaps- och omsättningslager och inrättande av investeringsprogram för förmågeutveckling inom beredskapssektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten viktiga åtgärder för det fortsatta arbetet med att bygga upp en robust livsmedelsförsörjning.

Det civila försvaret behöver ha förmåga att skydda civilbefolkningen genom att t.ex. bereda skydd och rädda nödlidande vid ett väpnat angrepp. Denna förmåga är viktig för upprätthållandet av försvarsviljan. Därför är ett välfungerande befolkningsskydd och en räddningstjänst vid höjd beredskap och ytterst krig också viktiga områden som regeringen anser bör prioriteras. I planering av arbetet är det viktigt att beakta olika behov i befolkningen.

Regeringen konstaterar att satsningar i likhet med dessa bidrar till en starkt förmåga inom dessa sektorer och bidrar till det militära försvarets förmåga. Det bidrar även till en sammantagen förbättrad förmåga att upprätthålla samhällsviktiga verksamheter inom andra beredskapssektorer

och i samhället i stort. Kommuner och regioner liksom näringsliv har ansvar inom flera av dessa beredskapssektorer, ett ansvar som fortsatt är av stor vikt.

Försvarsberedningen påpekar att ett civilt försvar som utgår från krigets krav kommer att bidra till att förstärka den fredstida krisberedskapen. Vidare framför Försvarsberedningen att de resurser och förmågor som byggs upp för det civila försvaret vid behov kan användas även i fredstida krishantering och att krisberedskapens resurser ingår i det civila försvaret i händelse av höjd beredskap. Regeringen delar i stort Försvarsberedningens bedömning och konstaterar att detta går i linje med 2 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap. Regeringen vill i sammanhanget betona vikten av att totalförsvarsresurser utformas och används på ett ansvarsfullt sätt och med beaktande av behov som kan uppstå vid eventuella händelseutvecklingar.

Informations- och cybersäkerhet är en viktig del av totalförsvaret. Cyberangrepp är ett allvarligt hot, såväl i fred som vid höjd beredskap och ytterst krig, mot befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden (se vidare i avsnitt 8 Cybersäkerhet och cyberförsvar).

I syfte att förstärka och öka takten i utvecklingsarbetet inom det civila försvaret är regeringens inriktning en stegvis förstärkning om 2 miljarder kronor 2025, 3,5 miljarder kronor 2026, 6,5 miljarder kronor och 8,5 miljarder kronor per år 2028–2030. Fördelningen av medel per beredskapssektor och andra prioriterade områden för perioden 2025–2030 framgår av tabell 12.2. Regeringen avser därtill att genom ordinarie processer stärka styrningen och uppföljningen av det civila försvaret.

### **7.1.1 Samhällets motståndskraft är en del i Natos samlade avskräckning och försvar**

Enligt artikel 3 i nordatlantiska fördraget ska de allierade inom Nato var för sig och tillsammans upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp. Artikel 3 är grunden för Natos arbete med att stärka alliansens motståndskraft genom att öka samhällets resiliens och civila aktörers beredskap. I Natosammanhang handlar arbetet med stärkt resiliens om att de allierade ska öka sin förmåga att förbereda sig för, stå emot, besvara och snabbt återhämta sig från kriser som härrör från hot och risker riktade mot alliansens säkerhet. I Natos strategiska koncept från 2022 konstateras att upprätthållandet och stärkandet av samhällets resiliens är både ett nationellt ansvar och kollektivt åtagande. Att upprätthålla och stärka samhällets resiliens är nödvändigt för trovärdigheten i alliansens samlade förmåga till både avskräckning och försvar.

Natos arbete med resiliens och civila aktörers beredskap är inriktat mot tre kärnuppgifter: förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner och civilt stöd till militära operationer. Inom ramen för de tre kärnuppgifterna har sju grundläggande civila förmågekrav (baseline requirements for resilience) identifierats, mot vilka de allierade kan mäta sina ansträngningar: 1) säkerställande av politiskt beslutsfattande och

centrala ledningsfunktioner, 2) resilient energiförsörjning, 3) effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser, 4) resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning, 5) hantering av masskadeutfall, 6) resilienta civila kommunikationssystem, och 7) resilienta transport-system.

Natos stats- och regeringschefer har enats om att ta fram övergripande resiliensmålsättningar för alliansen som ska kunna användas i de allierades nationella utvecklingsarbete. I samband med Natos toppmöte i Washington 2024 kom de allierade också överens om att arbeta vidare med stärkt nationell resiliens genom civil planering till stöd för genomförandet av Natos försvarsplaner.

Sveriges satsningar på att utveckla och stärka det civila försvaret och totalförsvarsplaneringen är ett viktigt bidrag till alliansens avskräckning och försvar. Natos och de allierades erfarenheter av arbetet inom resiliensområdet, bl.a. med de sju civila förmågekraven, är också viktiga bidrag till det nationella arbetet med att utveckla Sveriges krisberedskap och civilt försvar.

## 7.2 Skapa förutsättningar för ett stärkt civilt försvar

### 7.2.1 Ledningsstruktur och organisation av det civila försvaret

**Regeringens bedömning:** Ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och ytterst krig bör ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar. Vid höjd beredskap är det nödvändigt att beslut på olika nivåer kan fattas självständigt för högsta möjliga försvarseffekt. Det förutsätter att ansvar och mandat är tydligt fördelade till relevanta nivåer.

Civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheters roller och mandat behöver förstärkas.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det civila försvaret är inte en organisation utan är den verksamhet som statliga myndigheter, kommuner och regioner, näringsliv, frivilligorganisationer, arbetsmarknadens parter, trossamfund, enskilda individer samt förenings- och kulturliv m.fl. vidtar för att förbereda Sverige för krig. I fredstid utgörs verksamheten av beredskapsplanering och förmågehöjande åtgärder. Under höjd beredskap och ytterst krig utgörs verksamheten av nödvändiga åtgärder för att upprätthålla målet för det civila försvaret. I händelse av höjd beredskap ställs höga krav på ledning och samordning av det civila försvaret. Ändamålsenliga och tydliga lednings- och ansvarsförhållanden är en förutsättning för att skapa samordning såväl inom det civila försvaret som mellan det militära och civila försvaret. En sådan samordning är avgörande för att totalförsvaret ska kunna lösa sina uppgifter.

Regeringen bedömer, i linje med Försvarsberedningens förslag, att ledningen av det civila försvaret i höjd beredskap och ytterst krig bör ske genom aktörer med ett geografiskt områdesansvar, från regeringen (nationell nivå) via civilområdesansvariga länsstyrelser (högre regional nivå), länsstyrelserna (lägre regional nivå) till kommunerna (lokal nivå).

Regeringen vill framhålla att vid höjd beredskap är det nödvändigt att beslut på olika nivåer kan fattas självständigt för högsta möjliga försvarseffekt. Det förutsätter att ansvar och mandat är tydligt fördelade till relevanta nivåer, helst på så låg nivå som möjligt.

Som anges i det föreslagna målet för det civila försvaret ska det civila försvaret ha förmåga att inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, bidra till det militära försvarets förmåga. Enligt regeringen bör verksamheterna inom det civila försvaret vid höjd beredskap och ytterst krig i varje situation fokuseras på att stödja det militära försvaret på det sätt som är mest ändamålsenligt för att stödja totalförsvarets samlade krigsinsats.

Försvarsberedningen lyfter vidare att civilområdenas geografiska indelning bör vara ett viktigt ingångsvärde när myndigheter ser över sin egen regionala indelning i syfte att skapa en enhetlighet inom totalförsvaret. Regeringen instämmer i Försvarsberedningens slutsats och avser att se över hur fler aktörer som är viktiga inom totalförsvaret på ett mer ändamålsenligt sätt kan följa civilområdenas regionala struktur. Den geografiska indelningen sammanfaller med den som framgår av förordningen (2022:593) om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning, vilket skapar stärkta förutsättningar för samverkan och samordning på regional nivå. Regeringen konstaterar samtidigt att det inte går att utesluta att Sveriges medlemskap i Nato i framtiden kan komma att påverka det civila försvarets ledningsstruktur och organisation.

Försvarsberedningen lyfter vikten av att civilområdesansvariga länsstyrelser arbetar nära Försvarmaktens militärregioner både i förberedelsearbete och i händelse av höjd beredskap och ytterst krig vilket ställer krav på att bl.a. planering sker samordnat och gemensamt. Försvarsberedningen bedömer vidare att vid höjd beredskap och i krig bör civilområdenas och militärregionernas staber i möjligaste mån samgrupperas för att säkerställa en nära samordning. Varje civilområdes kansli, som utgör kärnan för en krigsorganiserad stab, måste vid höjd beredskap även bemannas av kompetens från det övriga civila försvarets verksamheter. Regeringen instämmer i bedömningen att det är viktigt med samverkan mellan civila och militära aktörer på högre regional, regional och lokal nivå. Anledningen är att planering och förmågehöjande åtgärder skapar förutsättningar för en samlad behovsbild av hur totalförsvaret ska stärkas. Regeringen vill i sammanhanget lyfta att behovet av gemensamma arbetsformer för civila och militära aktörer för att säkerställa samordning vid höjd beredskap och ytterst krig beaktas i planeringsarbetet.

### **Civilområdesansvariga länsstyrelser och sektorsansvariga myndigheters ansvar**

De civilområdesansvariga länsstyrelserna har en nyckelroll under regeringen i ledningen av det civila försvaret. Inför höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna inom civilområdet verka för att totalförsvaret under höjd beredskap har en enhetlig inriktning. Vid höjd beredskap ska de civilområdesansvariga länsstyrelserna inom civilområdet verka för att största möjliga försvarseffekt uppnås. Sektorsansvariga myndigheter ska leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid höjd beredskap.



Försvarsberedningen menar att civilområdesansvariga länsstyrelser är del av en ledningskedja som innefattar de geografiskt områdesansvariga aktörerna och att detta tydligt måste framgå av författningarna. Därtill föreslår Försvarsberedningen att civilområdesansvariga länsstyrelser bör ges ansvar för prioritering av civila resurser inom civilområdet. Försvarsberedningen uppger vidare att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser behöver stärkas ytterligare för att undvika att en rad ärenden och avdömmingar lyfts till regeringen, vilket riskerar att ta fokus från regeringens strategiska beslutsfattande. Försvarsberedningen föreslår därför att sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser ska få ett föreskriftsbemyndigande.

Frågor om föreskriftsrätt för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser har även varit föremål för utredning och behandlas i betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25). Betänkandet har remissbehandlats.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att roller och mandat för sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser behöver förstärkas. Frågorna om föreskriftsrätt bedöms emellertid kräva en förnyad analys och regeringen går därför inte vidare med betänkandets förslag i denna del. Formerna för hur sektorsansvariga myndigheter och civilområdesansvariga länsstyrelser kan förstärkas bör i stället analyseras vidare. Regeringen avser återkomma i frågan.

## **Kommuner och regioners ansvar**

Försvarsberedningen anser att kommuners och regioners samhällsviktiga verksamheter behöver fungera även vid höjd beredskap och ytterst krig med en anpassad ambitionsnivå utifrån rådande förutsättningar. Regeringen konstaterar att kommuner och regioner har en avgörande roll för att säkerställa att samhällets funktionalitet kan säkerställas genom hela hotskalan. Resurser och verksamhet i kommuner och regioner utgör därför grundläggande delar av det civila försvaret. Regeringen har i september 2024 tagit emot betänkandet Kommuner och regioners grundläggande beredskap inför kris och krig (SOU 2024:65) som lämnar förslag om kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap. Betänkandet kommer att utgöra underlag för regeringens fortsatta överväganden när det gäller verksamheten hos kommuner och regioner.

### **7.2.2 Utveckling av beredskapsstrukturen för civilt försvar och krisberedskap**

Beredskapsmyndigheter har enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ansvar inom en eller flera viktiga samhällsfunktioner vars verksamheter har särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret. Beredskapsmyndigheter ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, genomföra särskild planering och vidta förberedelser för att klara sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Regeringen bedömer i likhet med Försvarsberedningen att det finns behov av att se

över hur beredskapsstrukturen kan fortsätta att utvecklas för att stärka det civila försvaret och för att kunna hantera de krav som ställs vid höjd beredskap och ytterst krig. Med anledning av det avser regeringen se över om ytterligare myndigheter bör tillföras i beredskapsstrukturen.

### **Rollen för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap**

Försvarsberedningen anser att det behövs en central förvaltningsmyndighet som har en tydlig roll att stödja regeringens arbete på den nationella nivån med relevanta, avvägda och sammanställda underlag från myndigheterna i det civila försvaret. I fredstid ska myndigheten hålla samman planeringen och förberedelserna för det civila försvaret på nationell nivå. Myndigheten ska enligt Försvarsberedningen också stötta regeringens samordning av de sektorsansvariga myndigheternas verksamhet i totalförsvaret och lämna förslag till regeringen avseende avvägningar och prioriteringar och fördelning av resurser. Myndigheten bör enligt Försvarsberedningen även ansvara för frågor om samhällets krisberedskap för att säkerställa synergieffekter mellan det civila försvaret och krisberedskapen.

Försvarsberedningen anser att förslaget om en central myndighet till stöd för regeringens samordning av det civila försvaret bör genomföras genom att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) omformas. MSB har i dag många olika uppdrag och uppgifter med en stor spännvidd. För att renodla uppdraget att utgöra stöd för regeringens samordning av det civila försvaret uppger Försvarsberedningen att det bör övervägas att befolkningsskyddet, inklusive sektorsansvaret för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, förs över till annan huvudman eller organiseras som en ny myndighet. Vidare framhåller Försvarsberedningen att det kan övervägas att det ansvar för cyber- och informationssäkerhet som i dag finns på MSB organiseras i en ny myndighet samt att uppgifter avseende psykologiskt försvar som i dag organiseras inom MSB bör överföras till Myndigheten för psykologiskt försvar. Enligt Försvarsberedningen ställer en omformning av MSB stora krav på en förändring av myndighetens kultur, inriktning och fokus. För att understryka denna förändring bedömer Försvarsberedningen att MSB även bör ges en ny benämning som återspeglar denna förändring.

Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning att det finns behov av en myndighet som har i uppgift att stödja regeringens samordning av det civila försvaret. Det kan i sammanhanget konstateras att MSB i dagsläget har i uppdrag att bistå Regeringskansliet med underlag och information av betydelse för myndighetens ansvarsområde i samband med allvarliga olyckor och kriser samt under höjd beredskap. Därutöver har MSB i uppgift att verka för samordning och ta fram samlade lägesbilder, utveckla och stödja arbetet med civilt försvar samt företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av annan författning. Regeringen bedömer att MSB med befintliga uppgifter och ansvar i huvudsak kan förväntas tillgodose det behov som regeringen har. Regeringen konstaterar även att enligt 15 kap. 8 § regeringsformen kan regeringen vid krig eller omedelbar krigsfara med stöd av riksdagens bemyndigande besluta att en uppgift som

enligt grundlag ska fullgöras av regeringen i stället ska fullgöras av en annan myndighet. Sådana bestämmelser finns i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.

Regeringen instämmer vidare i Försvarsberedningens syn på att MSB har uppdrag och uppgifter med en stor spännvidd och ser behov av att möjliggöra att MSB bättre ska kunna utgöra stöd till regeringens samordning av det civila försvaret på nationell nivå. Regeringen avser även att se över huvudmannaskap för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen samt benämningen av myndigheten. Enligt regeringen behöver nyttan av organisatoriska förändringar vägas mot den tid och kraft förändringen tar från de berörda verksamheterna, eftersom de är centrala i utvecklingen av ett starkt civilt försvar.

Försvarsberedningen föreslår att det bör införas en ny beredkapssektor för planering, ledningsförmåga och samordning. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att förmågan till samordnad planering och ledning inom det civila försvaret behöver stärkas. Eftersom dessa frågor berör en mycket stor del av myndigheterna inom det civila försvaret bedömer dock regeringen att en sektor för frågorna inte vore ändamålsenlig, utan att ansvaret i stället bör utformas som en funktion. Som anges ovan överväger regeringen att omforma och renodla MSB. I ett sådant arbete kan även ingå att se över hur ansvar för en funktion för planering, ledningsförmåga och samordning kan se ut.

### **Personalförsörjning i det civila försvaret**

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att det finns behov av en tydligare styrning och reglering av personalförsörjningen under höjd beredskap. Regeringen har därför gett en särskild utredare i uppgift att analysera och lämna förslag om hur personalbehoven inom det civila försvaret kan tryggas (dir. 2023:116). Syftet med utredningen är att föreslå en långsiktigt hållbar personalförsörjning av det civila försvaret (se även avsnitt 10 om Frivilliga försvarsorganisationer).

Försvarsberedningen föreslår att en beredkapssektor för arbetskraftsförsörjning inrättas. I likhet med Försvarsberedningen anser regeringen att arbetskraftsförsörjning är en grundläggande uppgift för att få ett fungerande civilt försvar. Enligt regeringen är personalförsörjning samtidigt en fråga som rör samtliga beredkapssektorer och geografiska nivåer och som därmed är svår att avgränsa till en enskild sektor i beredkapsstrukturen. Strukturen och sektorsindelningen täcker inte in samtliga viktiga samhällsfunktioner som behöver upprätthållas vid höjd beredskap. Regeringen konstaterar att det finns ett behov av att säkerställa att det civila försvarets personalförsörjning kan ledas och samordnas på ett ändamålsenligt sätt. Regeringen avser därför att återkomma om hur en övergripande funktion för samordning och inriktning av det civila försvarets personalförsörjning bör utformas.

### **Civilplikt**

Regeringen beslutade i december 2023 att delvis aktivera civilplikten inom områdena kommunal räddningstjänst och elförsörjning. Från och med den

19 januari 2024 kan personer som redan har relevant kompetens inom dessa områden skrivas in och krigsplaceras med civilplikt. Försvarsberedningen understryker vikten av skyndsamhet i frågor som rör civilplikt och menar att civilplikten skulle behöva aktiveras inom fler sektorer redan innan betänkandet från Utredningen om det civila försvarets personalförsörjning har behandlats. Detta kan även omfatta återinförande av grundutbildning med civilplikt inom utvalda sektorer. Regeringen delar bedömningen att civilplikt kommer vara ett viktigt verktyg för att säkerställa personalförsörjningen vid höjd beredskap inom vissa beredskapssektorer. Regeringen ser över möjligheterna till ytterligare åtgärder för att redan utbildad personal ska kunna skrivas in och krigsplaceras med civilplikt för att skyndsamt stärka förmågan inom vissa samhällsviktiga verksamheter, utöver kommunal räddningstjänst och elförsörjning.

### 7.2.3 Säkerställ en organisation som kan upprätthålla nödvändig verksamhet under höjd beredskap och ytterst krig

**Regeringens bedömning:** Statliga myndigheter, kommuner och regioner bör efter genomförd analys identifiera och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att kunna upprätthålla prioriterad verksamhet i händelse av höjd beredskap och ytterst krig.

**Skälen för regeringens bedömning:** Vid höjd beredskap ska verksamheterna inom civilt försvar ställas om utifrån de beslut som fattas och de uppgifter som aktören har inom totalförsvaret. Vissa aktörer har även uppgifter vid höjd beredskap som de inte har i fredstid. Förberedelser, planering och övning för övergång från organisation i fred till krigsorganisation är avgörande för totalförsvarets funktionalitet. Regeringen instämmer i Försvarsberedningens bedömning om vikten av att alla aktörer som har uppgifter inom totalförsvaret planerar och förbereder för hur de ska bedriva sin verksamhet vid höjd beredskap och ytterst krig. I förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap regleras att varje myndighet ska beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Beredskapsmyndigheterna ska särskilt planera, öva och utbilda personal och därutöver ha de planer som i övrigt behövs för att under höjd beredskap kunna övergå till krigsorganisation. Likaså ska beredskapsmyndigheterna samverka med och verka för att de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. I förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap ställs ett tydligt krav på att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Planerna ska innehålla uppgifter om den verksamhet som är avsedd att bedrivas under höjd beredskap. I sammanhanget vill

regeringen påminna om de möjligheter som lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. ger till att flytta bl.a. arbetsuppgifter och personal mellan aktörer inom det allmänna. Aktörerna behöver kunna upprätthålla verksamheten och säkerställa att det finns en organisation som är bemannad, utbildad och övad för att hantera de prioriterade uppgifterna. En viktig förutsättning för bemanningen vid höjd beredskap är också den arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262). Lagen gäller för hela arbetsmarknaden (såväl offentliga som privata anställningsförhållanden) och för arbetsmarknadens parter. Regeringen tog i november 2023 emot betänkandet Arbetsrätten under krig och krigsfara (SOU 2023:79) där en utredare bl.a. lämnar förslag på en justerad arbetsrättslig beredskapslagstiftning. Utredningens förslag har remitterats och bereds i Regeringskansliet.

Statliga myndigheter, kommuner och regioners arbete med att säkerställa en organisation som kan upprätthålla nödvändig verksamhet under höjd beredskap och ytterst krig behöver fortsätta att utvecklas. Regeringen vill därför betona vikten av dessa aktörer analyserar sin verksamhet för att identifiera vilken verksamhet som är avsedd att bedrivas i händelse av höjd beredskap för att säkerställa en organisation för att kunna upprätthålla den verksamheten. Lika viktigt är det att dessa ansvariga aktörer i enlighet med de rekommendationer som MSB ger analyserar och tar ställning till om vissa delar av verksamheten kan bedrivas med låg ambition, tillfälligt upphöra eller eventuellt flyttas över till en annan organisation.

#### 7.2.4 Det civila försvarets förmåga att stödja det militära försvaret behöver stärkas

**Regeringens bedömning:** Det civila försvaret, på nationell, högre regional, regional och lokal nivå samt inom näringslivet, behöver intensifiera och konkretisera arbetet med att stärka förmågan att stödja det militära försvaret. Försvarmakten behöver fortsätta att vidareutveckla sitt arbete med att konkretisera sina och även alliansens behov av stöd och delge detta till berörda myndigheter. En nationell sammanhållen planering för och genomförande av värdlandsstöd är nödvändig för ett effektivt civilt stöd till militära operationer. Likaså behövs en nationell sammanhållen planering och genomförande för mottagande av humanitärt och annat civilt stöd.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det civila försvaret, på nationell, högre regional, regional och lokal nivå samt inom näringslivet behöver intensifiera och konkretisera arbetet med att stärka förmågan att stödja det militära försvaret. Behovet har förtydligats efter Sveriges medlemskap i Nato där civilt stöd till militära operationer är en förutsättning för det kollektiva försvaret av Norden, Östersjöområdet och alliansen som helhet. Som exempel är transportvägarna genom Sverige centrala för övriga allierade i försvaret av de östra medlemsländerna. Det civila försvarets förmåga att stödja militära operationer, såväl nationellt som inom ramen för Nato, behöver därför stärkas. Att kunna tillhandahålla värdlandsstöd är

del av detta. Förmågan att tillhandahålla värdlandsstöd behöver utvecklas i nära samarbete med våra grannländer, framför allt Norge, Finland och Danmark. Värdlandsstöd kan ges i form av såväl militära som civila resurser. I en operation ledd av Nato ska det civila försvaret ge samma typ av stöd till allierade förband som till svenska förband. Som ett led i att öka förmågan behöver det civila försvarets stöd till såväl nationella militära operationer som operationer ledda av Nato övas. Beroendet av stöd från civila aktörer gäller både under fredstid i samband med övningsverksamhet och Natos operationer kopplade till territoriell integritet i höjd beredskap och ytterst krig.

Regeringen konstaterar att det är viktigt att planeringen inom det civila försvaret utgår från kravställningar som framgår av nationell militär planering och Natos gemensamma operationsplanering. Det är därför av fortsatt vikt att Försvarsmakten vidareutvecklar arbetet med att konkretisera sina och även alliansens behov av stöd. Försvarsmakten behöver delge detta till berörda myndigheter.

Regeringen instämmer i Försvarsberedningens slutsats att det är nödvändigt med en nationell sammanhållen planering och genomförande för värdlandsstöd. Regeringen vill vidare framhålla att civilområdesansvariga länsstyrelser har en viktig uppgift att inom civilområdet hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd och vid höjd beredskap samordna den civila delen av värdlandsstödet. Statliga myndigheter, regioner, kommuner och näringsliv behöver omfattas av planeringen och förberedelser av värdlandsstödet som en del av den sammanhängande planeringen för totalförsvaret. Genom ömsesidigt stöd och samverkan mellan militära och civila verksamheter uppnås största möjliga försvarseffekt.

Det civila försvaret har också viktiga uppgifter kopplade till planering och genomförande när det gäller mottagande av humanitärt och annat civilt stöd för skydd av civilbefolkningen och samhällets funktionalitet. Likaså anser regeringen att det behövs en nationell sammanhållen planering och genomförande för mottagande av humanitärt och annat civilt stöd. Regeringen vill framhålla att det i krig kan behövas att stöd till svenska och allierade förband hanteras samtidigt som humanitärt och annat civilt stöd tas emot för att skydda civilbefolkning och samhällets funktionalitet. Erfarenheterna från krigföringen i Ukraina visar här till på vikten av att på olika sätt kunna skydda särskilt högvärdiga mål. För att aktörerna inom det civila försvaret ska kunna fullgöra sin uppgift gentemot det militära försvaret behöver civil kritisk infrastruktur, exempelvis vad gäller energiförsörjning, kunna skyddas från luftangrepp, inklusive med luftvärn.

### 7.2.5 Individens egenberedskap behöver stärkas

**Regeringens bedömning:** Allmänhetens beredskap och acceptans för en avsevärt lägre nivå av samhällsservice är en förutsättning och en central del för att motstå och lindra konsekvenserna i samhället under höjd beredskap. Personer som under normala förhållanden klarar sig utan stöd från det offentliga bör därför ha beredskap för att klara sig minst en vecka. På så sätt är det möjligt att bidra till samhällets

motståndskraft och bidra till att samhällets samlade resurser kan prioriteras dit där behoven är som störst.

Prop. 2024/25:34

**Skälen för regeringens bedömning:** I händelse av krig är en lägre ambition jämfört med ett normalläge att vänta inom de flesta samhällssektorer. En sådan situation innebär omfattande begränsningar i hela samhället och kräver en stor kraftansträngning från alla invånare och att samhällets samlade resurser behöver prioriteras dit där behoven är som störst. Försvarsberedningen framhåller vikten av information om självskydd till befolkningen. Självskydd handlar om hur individen, som en del i egenberedskapen, kan skydda sig och bör agera i olika situationer, t.ex. där skyddsrum inte är tillgängliga eller när tänkta skyddsalternativ inte fungerar. Allmänhetens beredskap och acceptans för en avsevärt lägre nivå av samhällsservice är en förutsättning och en central del i att motstå och lindra konsekvenser i samhället under höjd beredskap. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning och vill framhålla att för den enskilda medborgaren som under normala förhållanden klarar sig utan stöd från det offentliga handlar det om att ha beredskap för att klara sig minst en vecka utan stöd, exempelvis genom att ha en god hemberedskap. Det är även en viktig del i att stärka samhällets motståndskraft. Regeringen gav den 7 mars 2024 MSB i uppdrag att ta fram en ny version av broschyren Om krisen eller kriget kommer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 januari 2025. Även kampanjer som MSB:s Beredskapsveckan liksom utbildning i regi av studieförbund och andra folkbildningsaktörer, information på arbetsplatser samt insatser av förenings- och kulturliv är av vikt när det gäller att informera och utbilda allmänheten.

## 7.2.6 Psykologiskt försvar och försvarsvilja

Det psykologiska försvaret utgör en viktig komponent i ett starkt totalförsvar. Det har sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes blivit tydligt att Ukrainas förmåga att försvara sig varit avhängig den starka försvarsviljan och den ukrainska befolkningens motståndskraft. Att stärka och vidmakthålla befolkningens försvarsvilja utgör en kärnuppgift i det psykologiska försvaret. Försvarsberedningen framhåller att det psykologiska försvaret innefattar tre huvudsakliga delar: att säkerställa befolkningens motståndskraft och försvarsvilja, att säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden samt att förebygga, identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer.

Den 1 januari 2022 inrättades Myndigheten för psykologiskt försvar. Myndighetens uppdrag är att i fredstid och vid höjd beredskap leda arbetet med att samordna och utveckla myndigheters och andra aktörers verksamhet inom det psykologiska försvaret, lämna stöd till sådan verksamhet samt bidra till att stärka befolkningens motståndskraft.

Sverige utmärker sig globalt med att ha en egen myndighet dedikerad åt psykologiskt försvar. Som allierad ska Sverige bidra till att stärka alliansens samlade förmåga att stå emot psykologiska påverkansoperationer.

Försvarsviljan i Sverige är hög redan i dag men för att värna och stärka försvarsviljan, befolkningens motståndskraft och egenberedskap krävs ett kontinuerligt arbete. Regeringen bedömer att försvarsvilja som företeelse behöver fortsätta studeras för att, utifrån forskning, kunna genomföra åtgärder och satsningar som stärker den.

Mot bakgrund av det försämrade säkerhetspolitiska läget och den snabba teknikutvecklingen, i synnerhet inom artificiell intelligens, är regeringens inriktning att fortsätta utveckla och stärka förmågan att förebygga, identifiera, analysera och möta otillbörlig informationspåverkan, samt att säkerställa informationsförmedling också under störda förhållanden. Utgångspunkten är att det öppna och demokratiska samhället och den fria åsiktsbildningen behöver försvaras.

Medier har en viktig funktion för samhällets förmåga att hantera kriser och höjd beredskap. Public service-företagen har en särställning genom sina breda uppdrag i allmänhetens tjänst, sin stabila finansiering, de höga kraven på tillgänglighet och det höga förtroende allmänheten hyser för företagets verksamhet. Det medför särskilda krav på public service-företagens totalförsvarsarbete. 2023 års parlamentariska public service-kommitté lämnade i maj 2024 förslag till ett teknik neutralt beredskapsuppdrag för public service-företagen 2026–2033 (SOU 2024:34). Regeringen avser återkomma med förslag om utformningen av public service-uppdraget i sin helhet inklusive beredskapsuppdraget under våren 2025. I augusti 2024 tillsattes en utredning (Ku2024:02) för att bl.a. kartlägga och lämna förslag för en väl fungerande och säker distribution av radio- och tv-program över internet.

### **7.2.7 Stärkt arbete med beredskap och krishantering på EU-nivå**

Beredskap och krishantering förväntas få större fokus inom EU-samarbetet i linje med EU:s strategiska agenda för 2024–2029 som antogs i juni 2024. I Europeiska kommissionens ordförandes politiska riktlinjer för nästa kommission är beredskaps- och krishanteringsfrågorna framträdande. I oktober 2024 presenterar Finlands förra president Sauli Niinistö en rapport om hur Europas civila och militära kan öka. Rapporten ska ligga till grund för framtida åtgärder från EU:s höge representant och kommissionen, såsom en framtida beredskapsstrategi. Regeringen kan konstatera att ett förstärkt arbete med beredskap och krishantering inom EU bidrar till utvecklingen av det civila försvaret i Sverige. Den utvecklingen kommer därför påverka den fortsatta utvecklingen av Sveriges civila försvar. Regeringen anser att höjda ambitioner inom EU på området bör kunna bidra till en starkt motståndskraft i medlemsstaterna och därmed vara av säkerhetspolitisk betydelse. Samtidigt bör kopplingarna mellan arbetet på EU-nivå inom beredskapsområdet till det svenska totalförsvarsarbetet tydliggöras ytterligare. Beredskapsstrukturen för Sveriges civila försvar ska så långt som möjligt nyttjas även i detta avseende, exempelvis när privata aktörer involveras i det europeiska beredskapsarbetet. Arbetet på EU-nivå exempelvis inom ramen för EU-lagstiftning, bidrar även till Sveriges genomförande av Nato-arbetet inom resiliensområdet. EU och Nato har kompletterande och ömsesidigt



förstärkande roller. Regeringen bedömer därför att det finns viktiga synergier mellan EU:s och Natos respektive arbete inom civil beredskap och resiliens som behöver tillvaratas.

## 7.2.8 Ekonomiskt försvar

**Regeringens bedömning:** Sveriges ekonomiska motståndskraft behöver stärkas. Vid krig eller krigsfara är det viktigt med en uthållighet i produktions- och flödeskedjor, att näringslivet har förmåga att ställa om sin produktion och att det finns lagerhållna nödvändiga varor inklusive insatsvaror.

Det är nödvändigt att utveckla en struktur där Sveriges behov av försörjningsviktiga varor och tjänster kan identifieras som en del i uppbyggnaden av försörjningsberedskapen.

Givet omvärldsläget är det viktigt att beredskapsmyndigheterna genomför den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser, inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap.

**Skälen för regeringens bedömning:** Försvarsberedningen konstaterar att förmågan inom totalförsvaret är direkt kopplad till en fungerande samhällsekonomi. Sverige behöver vid höjd beredskap och ytterst krig kunna säkerställa totalförsvarets behov av varor och tjänster, landets finansiella stabilitet, näringslivets funktionalitet och upprätthållande av handel med omvärlden. Enligt Försvarsberedningen behöver ett robust och sammanhållet ekonomiskt försvar omfatta såväl offentlig verksamhet på nationell, regional och lokal nivå som näringslivet. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning om vikten av en fungerande samhällsekonomi även i en situation av höjd beredskap. Regeringen anser att Sveriges ekonomiska motståndskraft behöver stärkas. Ett starkt näringsliv som står sig i internationell konkurrens lägger grunden för en robust försörjningsberedskap. Därför är det också viktigt att det finns uthållighet i produktions- och flödeskedjor för handel och transport- och leveranskedjor, en förmåga inom näringslivet att vid störda förhållanden och vid krig eller krigsfara kunna ställa om sin produktion, men även säkerställa att det finns lagerhållna nödvändiga varor inklusive insatsvaror som t.ex. mineral och metaller.

### Försörjningsberedskap

Förmågan att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna är beroende av tillgång till nödvändiga varor och tjänster, möjligheterna att upprätthålla eller ställa om produktion samt skydda och distribuera nödvändiga varor och tjänster. Regeringen konstaterar att ett fungerande näringsliv, handel med omvärlden och finansiell stabilitet bidrar till att samhällets funktionalitet kan fungera på en så hög nivå som möjligt. Ett samhälle som kan erbjuda detta bidrar även till befolkningens försvarsvilja vid höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen vill dock betona att det vid krigsfara och krig sannolikt inte är möjligt att upprätthålla fredstida nivåer av försörjning, service och samhällsfunktioner.

Att upprätthålla handel med andra länder vid krigsfara och krig är inte bara viktigt för Sveriges försörjningsförmåga. Även andra EU- och Natoländer är i dag beroende av svenska varor och tjänster för att kunna upprätthålla sin försörjning och produktion av varor och tjänster av vikt för ländernas försvar. Regeringen bedömer att som medlem i EU och Nato är risken för att Sverige ska bli helt avskuret från importmöjligheter och viktiga handelsförbindelser inte överhängande och därmed inte en händelseutveckling att planera utifrån på samma sätt som tidigare. Dock behöver det tas i beaktande att det under fredstida kris, höjd beredskap och ytterst krig finns en stor risk att försörjningskedjor blir störda. Det visar inte minst erfarenheter från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och från covid-19-pandemin. För att enklare kunna hantera effekterna av störda försörjningskedjor är det enligt regeringen viktigt att det sker lagerhållning av nödvändiga varor. Det blev tydligt i samband med covid-19-pandemin då det fanns en stor brist på personlig skyddsutrustning inom sjukvården. Inom livsmedelskedjan uppstod förpackningsbrist och brist på kritiska insatsvaror.

Mot denna bakgrund är det även viktigt att utrikeshandeln kan upprätthållas. Ur ett handelspolitiskt perspektiv är det centralt att eftersträva en väldiversifierad importstruktur som undviker skadliga beroenden och som sprider risker över länder, regioner och världsdelar. Det är därför viktigt att värna rörligheten av varor och tjänster på EU:s inre marknad och det regelbaserade handelssystemet med WTO i dess kärna. En viktig utveckling på detta område är t.ex. rättsakten om krissituationer och resiliens på den inre marknaden (IMERA). IMERA ska i kristider säkerställa tillgången till strategiska varor genom att motverka störningar i leveranskedjor och därmed undvika varaktiga ekonomiska konsekvenser för företagen. Den nya och förändrade hotbilden i vår omvärld har visat att arbetet med att planera för ett stärkt civilt försvar inte kan betraktas enbart i ett nationellt perspektiv. Regeringen anser därför att Sverige bör utveckla sitt redan etablerade samarbete med de övriga nordiska länderna för att stärka Sveriges försörjningsberedskap.

### **Arbetet med att utveckla en struktur där Sveriges behov av försörjningsviktiga varor och tjänster kan identifieras**

För att samhället ska kunna hantera en fredstida krissituation, höjd beredskap och ytterst krig behöver aktörerna inom totalförsvaret kunna identifiera såväl vilka varor och tjänster som är nödvändiga som vilka leverantörsberoenden som finns. Det kan exempelvis vara fråga om att analysera vilka inhemska varor och tjänster som finns, liksom i vilka delar som är beroende av EU:s inre marknad och tredje land.

Regeringen tog i augusti 2023 emot betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50) som innehåller förslag för att stärka den svenska försörjningsberedskapen. I betänkandet föreslås bl.a. att en nationell försörjningsanalys avseende Sveriges samlade behov av försörjningsviktiga varor och tjänster ska göras löpande av en nationell samordnande funktion. Utredningen föreslår att denna funktion ska vara hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Det föreslås vidare att den nationella försörjningsanalysen bl.a. ska baseras på försörjningsanalyser som utförs av vissa sektorsansvariga myndigheter i

de olika beredskapssektorerna. Dessa ska i sin tur baseras på analyser från beredskapsmyndigheter och länsstyrelserna samt på uppgifter från bl.a. kommuner. Enligt betänkandet syftar arbetet med försörjningsanalyser till att beslutsfattare ska ha ett bra underlag för att kunna utveckla försörjningsberedskapen genom att vidta förberedande beredskapsåtgärder som förstärker landets försörjningsförmåga vid fredstida krissituationer och i krig.

Mot bakgrund av förslagen i betänkandet beslutade regeringen i januari 2024 om ett gemensamt uppdrag till MSB och Socialstyrelsen (Fö2024/00053). Uppdraget innebär att myndigheterna gemensamt ska genomföra en försörjningsanalys avseende samhällets behov av och tillgång till sjukvårdsprodukter och övrig utrustning för att god vård ska kunna ges, samt ta fram ett förslag till en ändamålsenlig och kostnadseffektiv modell för detta. Modellen ska kunna vara underlag för motsvarande arbete inom andra beredskapssektorer som utförs i syfte att ge en samlad kunskap om Sveriges försörjningsförmåga. Uppdraget ska redovisas senast den 12 december 2024.

Regeringen beslutade i juni 2022 att låta en särskild utredare kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt för t.ex. bostadsbyggande, byggnation av infrastruktur, arbetsmarknad eller Sveriges ekonomi riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs. Utredaren ska föreslå åtgärder för att öka försörjningstryggheten vad gäller dessa varor och tjänster. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 maj 2025 (dir. 2022:72).

I likhet med bedömningarna i betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap anser regeringen att det är viktigt med försörjningsanalyser för en samlad och uppdaterad kunskap om landets försörjningsförmåga. I denna del presenterar betänkandet ett system med behovsanalyser, försörjningsanalyser och nationella försörjningsanalyser. Regeringen anser att det är nödvändigt att utveckla kapacitet som möjliggör att Sveriges behov av försörjningsviktiga varor och tjänster kan identifieras som en del i uppbyggnaden av försörjningsberedskapen. Samtidigt konstaterar regeringen att det redan finns etablerade strukturer för rapportering och analyser inom totalförsvaret och den offentliga upphandlingen vilka är viktiga att ta hänsyn till i det fortsatta utvecklingsarbetet så att det inte skapas parallella rapporteringsstrukturer och inte bidrar till en ökad administration. I sammanhanget måste konsekvenser för företagen bedömas. Regeringen har därför för avsikt att fortsätta att fortsätta utveckla en struktur där Sveriges behov av försörjningsviktiga varor och tjänster kan identifieras, baserat bl.a. på betänkandets förslag, de synpunkter som kommit in på förslagen samt redovisningen av uppdraget till MSB och Socialstyrelsen.

Regeringen vill dock påminna om att enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska en sektorsansvarig myndighet leda och samordna arbetet inom sin beredskapssektor. Likaså anges det att beredskapsmyndigheter särskilt ska samverka med näringsidkare som är berörda. Under tiden att en struktur utvecklas där Sveriges behov av försörjningsviktiga varor och tjänster kan identifieras vill regeringen påminna om att beredskapsmyndigheter ska genomföra den omvärldsbevakning, de utvecklingsinsatser samt de övriga förberedelser,

inklusive anskaffning av förnödenheter och utrustning, som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap.

### **Näringslivets roll**

Regeringen uppfattar att det finns en stor vilja bland näringslivets aktörer att bidra till att stärka den samlade förmågan inom totalförsvaret, vilket regeringen ser positivt på och vill bejaka. Näringslivets aktörer har en viktig roll för det allmänna och deras bidrag är central för totalförsvarets förmåga. Vid höjd beredskap behöver aktörerna inom totalförsvaret kunna förlita sig på att företag vars verksamhet är av vikt för totalförsvaret kan upprätthålla och säkerställa tillgång till sådana varor och tjänster.

I händelse av höjd beredskap och ytterst krig riskerar det att bli störningar i försörjningskedjor såväl nationellt som internationellt. Inhemsk produktion behöver kunna upprätthållas eller förmås att ställa om utan längre dröjsmål även vid störningar i försörjningskedjorna. För att näringslivet ska kunna fortsätta sin verksamhet även i störda förhållanden och i värsta fall krig krävs förberedelser i fredstid. Det kan handla om att säkerställa att företag har lager av kritiska insatsvaror för sin produktion för att i ett inledande skede kunna hantera effekterna av störda försörjningskedjor. Det kan också handla om att säkerställa att personal finns tillgänglig för att produktion ska kunna fortsätta. Regeringen vill därför framhålla vikten av att företag som bedriver samhällsviktig verksamhet genomför kontinuitetsplanering för höjd beredskap i syfte att säkerställa tillgång till varor och tjänster. Regeringen har därför, mot bakgrund av förslagen i betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap, beslutat om att ge ett uppdrag till MSB och Tillväxtverket (Fö2023/01775). Uppdraget innebär att myndigheterna gemensamt ska ta fram en modell för en sammanhållen funktion för information till företag som kan stödja produktionsomställning avseende försörjningsviktiga varor och tjänster inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. I uppdraget ingår även att identifiera vilken information som företag kan behöva, t.ex. om regelverk, testning och provning. Uppdraget ska redovisas senast den 12 december 2024.

Regeringen har i juni 2024 även beslutat att en särskild utredare, som ska fungera som nationell rådgivare, ska stödja regeringens arbete med att stärka svensk försörjningsberedskap och stödja näringslivets beredskapsplanering genom att bl.a. bidra till utvecklad samverkan mellan statliga aktörer och näringslivet. Arbetet ska komplettera det som redan görs i dag inom beredskapssektorerna. Syftet är att öka takten i att stärka Sveriges civila försvar för att uppnå ett starkt totalförsvaret. Rådgivaren ska bl.a. följa upp och analysera arbetet med en stärkt försörjningsberedskap, framför allt inom beredskapssektorerna, belysa hinder samt utifrån detta lämna förslag på kompletterande åtgärder i syfte att driva arbetet framåt. Utredaren ska även ge förslag på, och vid behov initiera, samarbeten mellan statliga aktörer och privata aktörer för att underlätta näringslivets beredskapsplanering och möjlighet att solidariskt kunna stödja Sverige under kris, höjd beredskap och ytterst krig. Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2026 (dir. 2024:65). Regeringen avser utifrån kommande redovisningar av ovan nämnda uppdrag fortsätta att utveckla arbetet med näringslivets roll inom försörjningsberedskapen.

Det behöver även vara tydligt vilka krav staten ställer på näringslivet och dess roll i totalförsvaret. Ett exempel på hur detta kan gå till är Försvarets materielverk (FMV) och Försvarmaktens initiativ till att identifiera viktiga leverantörer av varor och tjänster och åtgärder för att säkerställa tillgång till dessa i höjd beredskap genom avtal med näringslivet. Regeringen ser positivt på initiativet från FMV och Försvarmakten. Det är viktigt att etablera dialog och samverkan mellan det offentliga och företag med samhällsviktig verksamhet.

Försvarsberedningen anser att Sverige bör ha ett system för krigsviktiga företag och att dessa företag har förutsättningar att genomföra totalförsvarsviktig verksamhet i höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen kan konstatera att som en följd av Sveriges medlemskap i EU och de konkurrensregler som följer av det har dock förutsättningarna förändrats i förhållande till den tidigare strukturen med krigsviktiga företag. Därtill har privatisering och annan ekonomisk strukturuomvandling, inklusive internationalisering och förändrade ägarförhållanden, påverkat förutsättningarna för privat-offentlig samverkan i grunden. För att utveckla samverkan mellan staten och näringslivet behöver förutsättningarna tydliggöras avseende hur det kan ske utan att stå i strid med exempelvis regler om statsstöd eller konkurrens på marknaden samt att det kan genomföras med en ekonomisk långsiktig hållbarhet. Regeringen vill i sammanhanget påminna om lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Försvarsberedningens anser att samarbetet mellan staten och de företags verksamhet är av betydelse för totalförsvaret behöver stärkas och formaliseras. Regeringen har sedan tidigare beslutat om att ge en särskild utredare i uppdrag att kartlägga vilka varor och tjänster i Sverige som har väsentlig betydelse för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet eller där allvarliga konsekvenser i övrigt riskerar att uppstå om varan eller tjänsten inte tillgängliggörs (dir. 2022:72). I juni 2024 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen. Utredaren ska nu även analysera och redogöra för hur avtal om inköp av varor och tjänster för att trygga försörjningsberedskap kan ingås för att skapa en effektiv, enhetlig, förutsebar och långsiktig försörjning av samhällsviktiga varor och tjänster (dir. 2024:70). Utredningen ska även undersöka och föreslå ytterligare åtgärder, modeller eller metoder för att stärka och effektivisera samverkan mellan offentliga och privata aktörer samt utveckla samordningen av myndigheternas kravställning på privata aktörer och lämna nödvändiga författningsförslag.

Vid höjd beredskap och ytterst krig är många myndigheter beroende av tjänster och resurser från bolag med statligt ägande. Exempelvis är Försvarmakten beroende av tillgången på civila transportresurser, vilka till del förvaltas av bolag som helt eller delvis ägs av staten. Bolag med statligt ägande ska agera affärsmässigt, hållbart och föredömligt på ett sätt så att de åtnjuter allmänhetens förtroende. Det bör enligt regeringen betyda att bolagen agerar som goda exempel för övriga näringslivet gällande åtgärder som beaktar totalförsvarets behov och gäller inte minst hur arbetet kan bedrivas vad gäller t.ex. kontinuitetsplanering för höjd beredskap. Frågan om totalförsvarets behov ingår i en pågående översyn av statens ägarpolicy.

### 7.3 Säkerställa förmågan i de viktigaste samhällsfunktionerna inom det civila försvaret

**Regeringens bedömning:** Utifrån det allvarliga säkerhetspolitiska läget behöver de åtgärder som snabbt ger störst effekt och därmed höjd förmåga inom de viktigaste samhällsfunktionerna prioriteras. Parallellt behöver planering ske som innebär att höjd förmåga utvecklas även på längre sikt.

**Skälen för regeringens bedömning:** Sedan den 1 oktober 2022 har Sverige en ny beredskapsstruktur för civilt försvar och krisberedskap. Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap ska varje myndighet beakta totalförsvarets krav i sin verksamhet. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Av förordningen framgår det vidare att vissa myndigheter är beredskapsmyndigheter och att större delen av dessa är indelade i ett antal olika beredskapssektorer. Beredskapsmyndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Vid höjd beredskap och ytterst krig ska beredskapsmyndigheterna i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den myndighet som är sektorsansvarig ska inom sin sektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid höjd beredskap samt under höjd beredskap utifrån behov lämna underlag till regeringen avseende prioritering och fördelning av resurser inom beredskapssektorn. Enligt regeringen är det särskilt viktigt att beredskapsmyndigheterna kan upprätthålla sin verksamhet vid en situation med höjd beredskap och ytterst krig, eftersom det är avgörande för att de ska kunna bidra till målet för det civila försvaret och därmed målet för totalförsvaret.

Förmågan inom det civila försvaret behöver stärkas när det gäller att klara av såväl ett plötsligt väpnat angrepp som en utdragen konflikt. Olika delar av beredskapsstrukturen har kommit olika långt i sitt arbete att bygga förmåga att upprätthålla sin verksamhet vid höjd beredskap. Enligt regeringen är det nu av yttersta vikt att de aktörer som påbörjat ett sådant arbete fortsätter utveckla sin förmåga. De statliga myndigheter som ännu inte inlett ett sådant arbete bör skyndsamt påbörja ett sådant. Nuvarande författningar ger möjligheter att agera och vidta åtgärder för ökad beredskap exempelvis vad gäller att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete. I följande avsnitt redogör regeringen för de angelägna behov som finns bl.a. inom beredskapssektorerna och där åtgärder behöver vidtas under försvarsbeslutsperioden. Utifrån detta, i kombination med de medel som föreslås i budgetpropositionen för 2025, avser regeringen skapa förutsättningar för aktörerna inom civilt försvar att i en snabbare takt vidta förmågehöjande åtgärder för att uppnå en ökad förmåga att anpassa sin verksamhet till en situation med höjd beredskap och ytterst krig.

### 7.3.1 Försörjning av kritiska varor och tjänster samt utrikeshandel

Prop. 2024/25:34

**Regeringens bedömning:** Som ett led i att nå målet för det civila försvaret behöver nödvändig försörjning av kritiska varor och tjänster för totalförsvarets behov samt utrikeshandel upprätthållas vid fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Därför bör statliga myndigheters ansvar inom dessa områden tydliggöras i den nuvarande beredskapsstrukturen för krisberedskap och civilt försvar.

**Skälen för regeringens bedömning:** Regeringen konstaterar i likhet med Försvarsberedningen att totalförsvarets förmåga är direkt kopplad till en fungerande samhällsekonomi. Vidare delar regeringen uppfattningen att Sverige vid höjd beredskap måste kunna säkerställa totalförsvarets behov av varor och tjänster samt kunna upprätthålla handel med omvärlden.

Försvarsberedningen konstaterar att erfarenheter från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina visar att flödet av varor och tjänster är viktigt för att upprätthålla samhällets motståndskraft och landets ekonomi. Under covid-19-pandemin blev det också tydligt att de komplexa försörjningskedjorna medförde särskilda problem kring både leveranser och produktion. Sverige är beroende av att såväl export som import av varor och tjänster fungerar för att kunna upprätthålla en försörjning av kritiska varor och tjänster. Handel på EU:s inre marknad och med tredje land behöver upprätthållas även under störda förhållanden. I händelse av krig och krigsfara eller under störda förhållanden behöver handelsflöden säkerställas och produktionsförmågan av kritiska varor och tjänster som är viktiga för verksamheter inom totalförsvaret säkerställas och upprätthållas.

Som Försvarsberedningen konstaterar finns det i dag inga utpekade beredskapsmyndigheter med ansvar för att upprätthålla handel med omvärlden. Det saknas även utpekat ansvar för att säkerställa industrins försörjning av råvaror m.m. som är av central betydelse för att kunna upprätthålla produktionen av kritiska varor och tjänster. Försvarsberedningen föreslår att samordning av åtgärder som rör utrikeshandel samt försörjning av industrivaror inför fredstida krissituationer och höjd beredskap bör organiseras i två nya beredskapssektorer: en för utrikeshandel och en för försörjning av industrivaror.

I mars 2024 tog regeringen emot delbetänkandet En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2024:19). I delbetänkandet föreslår utredningen att det bör inrättas en beredskapssektor med ansvar för industri, bygg och handel för att i händelse av fredstida kris, höjd beredskap eller krig kunna upprätthålla en nödvändig försörjning av varor och tjänster. Därtill konstaterar utredningen att flera myndigheter som är centrala för svensk försörjningsberedskap inte ingår i någon sektor i beredskapssystemet.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att ansvaret för upprätthållande av nödvändig försörjning av kritiska varor och tjänster samt utrikeshandel behöver tydliggöras i den nuvarande beredskapsstrukturen för krisberedskap och civilt försvar. Regeringen har för avsikt att tydliggöra statliga myndigheters ansvar inom dessa områden.

### 7.3.2 Ekonomisk säkerhet

Myndigheterna inom beredskapssektorn ekonomisk säkerhet ansvarar bl.a. för att utreda, fastställa och utbetala statliga ersättningar och vissa statliga löner samt att säkerställa den grundläggande finansieringen av offentlig verksamhet. Att fastställa och ta in skatter och avgifter är centralt för samhällsekonomin såväl under fredstid som under höjd beredskap och ytterst krig. Verksamheter inom beredskapssektorn bedrivs i huvudsak inom det offentliga, med undantag för arbetslöshetskassorna som är ekonomiska föreningar. Myndigheterna i sektorn har en hög grad av kritiska beroenden både inom sektorn och till verksamheter där ansvaret vilar på aktörer inom andra sektorer. Det gäller i synnerhet försörjning av el, elektroniska kommunikationer, grunddata, samt fungerande finansiella tjänster. Frågor om betalsystemet i stort, kontanthantering, elförsörjning, it-försörjning och informations- och cybersäkerhet är därför helt centrala för att sektorns verksamhet ska kunna upprätthållas. Inom sektorn finns också starka beroenden till det privata näringslivet, t.ex. banker och försäkringsbolag.

Det civila försvaret behöver stärkas och utvecklas för att bidra till en högre samlad förmåga inom totalförsvaret. Statliga utbetalningar samt att fastställa och ta ut skatt utgör samhällsviktig verksamhet som alltid måste kunna upprätthållas, även i händelse av höjd beredskap och ytterst krig. Arbetet inom sektorn förstärks genom en tilldelning av medel till beredskapsmyndigheterna för att utveckla arbetet med civilt försvar samt för att öka motståndskraften i säkra it-utrymmen.

En stärkt robusthet inom utbetalningar och statliga lönetjänster kräver ett aktivt arbete för att säkerställa en hög nivå av informations- och cybersäkerhet i de verksamheter som ingår i sektorn.

En digital infrastruktur som kan motstå påfrestningar och möta höga krav på driftsäkerhet och robusthet är grundläggande för att beredskapsmyndigheterna inom sektorn ska kunna betala ut ersättningar och förmåner. Försäkringskassans verksamhet är beroende av en säker it-drift. En förutsättning för säker it-drift är skyddade it-utrymmen. Regeringen anser att det är angeläget att åstadkomma en starkare och mer sammanhållna statlig it-drift (se vidare avsnitt 7.3.6 Försörjning av grunddata).

I juni 2024 överlämnades betänkande Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig (SOU 2024:49) med bl.a. förslag om författningsberedskap i syfte att säkerställa kontinuitet vid utbetalningar från a-kassorna vid störning, kris eller krig. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Frågan om hur kontinuitet vid utbetalningar ska säkerställas under krig och krigsfara är på samma sätt av vikt för socialförsäkringen och andra utbetalningar som Försäkringskassan ansvarar för, t.ex. familjebidrag till totalförsvarspliktiga. Ett avbrott i förmågan att betala ut medel riskerar att få stora konsekvenser för enskilda, kommuner och ytterst för det finansiella systemet. Ett avbrott kan även få stora konsekvenser för ett stort antal individers och familjers försörjningsförmåga och riskerar att påverka såväl enskilda individers som hela samhällets motståndskraft. Försäkringskassan redovisade i mars 2022 ett uppdrag att säkerställa utbetalningar från socialförsäkringen under krig och krigsfara och



### 7.3.3 Elektroniska kommunikationer och post

Så gott som samtliga samhällssektorer präglas av ökad digitalisering och sammankoppling av informationssystem och infrastruktur. För att totalförsvaret ska kunna hantera konsekvenserna av ett väpnat angrepp är upprätthållandet av elektroniska kommunikationer och post av mycket stor betydelse för såväl Försvarsmakten som för aktörer inom samtliga beredskapssektorer. För Försvarsmakten är det exempelvis viktigt att order om krigsplacering och krigstjänstgöring kan distribueras så väl elektroniskt som fysiskt på mycket kort tid under höjd beredskap. För de flesta verksamheter finns det i dag inte heller några realistiska alternativ till att använda elektroniska kommunikationer och digitala tjänster. Digitaliseringen medför komplexa beroendekedjor och behöver gå hand i hand med ökad informations- och cybersäkerhet. Dimensionerande hot mot infrastrukturen inom sektorn elektroniska kommunikationer och post utgörs både av påfrestningar i cyberdomänen och av fysiska angrepp, såsom sabotage eller annan yttre påverkan.

Inom sektorn finns det beredskapsmyndigheter med ansvar för säkra och effektiva elektroniska kommunikationsmedel samt en välfungerande posttjänst. I sektorn finns även beredskapsmyndigheter med omfattande digitala kommunikationsnät som är viktiga för samhällets funktionalitet. Dessa innefattar infrastruktur i alla domäner. Utöver dessa beredskapsmyndigheter finns det ett stort antal privata företag som äger, tillhandahåller och bedriver verksamhet för att upprätthålla den för samhället i stort och totalförsvaret i synnerhet mycket viktiga digitala infrastrukturen. Området är komplext vilket ställer stora krav på samordning, planering och ledning av sektorsansvarig myndighet. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att det behövs ett väletablerat strategiskt och operativt samarbete mellan staten och näringslivet för att kunna upprätthålla denna infrastruktur. Få aktörer är helt fristående inom beredskapssektorn, vilket medför att privat-offentlig samverkan är avgörande. Alla berörda aktörer, inklusive myndigheter, operatörer och underleverantörer, samt samhällsviktiga användare som är beroende av elektronisk kommunikation, behöver arbeta förebyggande för att kunna upprätthålla samhällsviktig verksamhet under höjd beredskap och ytterst krig.

Lärdomarna från Ukraina visar på betydelsen av ett systematiskt cybersäkerhetsarbete, tillgång till redundanta och diversifierade kommunikationsvägar, hög robusthet i de elektroniska kommunikationsnätens centrala system och ett väl fungerande samarbete mellan privata och offentliga aktörer. Regeringen bedömer att såväl beredskapsarbetet hos aktörerna inom sektorn som ansvarsförhållandena mellan offentliga och privata aktörer behöver stärkas för att klara kraven under höjd beredskap. Det handlar exempelvis om att ha förmåga att kunna utbyta känslig information under höjd beredskap, att kunna upprätthålla en uthållig reparationsberedskap samt att stärka förmågan hos berörda aktörer inom sektorn att genomföra effektiv samverkan under svåra förhållanden.

Regeringen är, liksom Försvarsberedningen, av uppfattningen att det behöver vidtas åtgärder för att stärka robusthet och resiliens i nät och tjänster i syfte att stärka motståndskraften mot såväl fysiska påfrestningar som i cyberdomänen. Det kan exempelvis handla om investeringar i reservkraft för att uppnå uthållighet i befolkningstäta områden och områden av särskild vikt för totalförsvaret. Regeringen anser också att åtgärder bör vidtas för att öka redundans och upprätthålla funktionalitet i nätens kritiska delar samt vid alternativa ledningsplatser. Robusthet och redundans behövs även i skyddade anläggningar av betydelse för att upprätthålla förmågan till regional, nationell, och internationell kommunikation i såväl vardag och kris som vid höjd beredskap och ytterst krig. Detta kräver fortsatta statliga investeringar i infrastruktur och att alla inblandade aktörer prioriterar arbetet med motståndskraft och beredskap.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att system för elektronisk kommunikation och post som används i vardagen kommer vara av stor betydelse för totalförsvarets samtliga sektorer även under höjd beredskap och ytterst krig. Mobilnäten väntas då vara av särskild vikt för civilbefolkningen såväl som totalförsvaret. Distributionen av post och paket är sårbar för elavbrott, sabotage samt störningar i väg- och järnvägsnäten. Fysisk post- och pakethantering utgör en viktig distributionskanal för försändelser av material och förnödenheter som inte kan förmedlas elektroniskt. Regeringen anser därför att robustethöjande åtgärder är av vikt även för postsektorn. Regeringen anser vidare att det bör identifieras hur totalförsvarets behov av posttjänster påverkas vid höjd beredskap. I detta arbete bör erfarenheter från Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, tas till vara.

### **7.3.4 Energiförsörjning**

Sverige blir alltmer beroende av en robust och pålitlig tillgång till energi. Störningar i energisystemet kan få omfattande konsekvenser för stora delar av samhället. En fungerande energiförsörjning är central för att ett samhälle ska fungera även vid höjd beredskap och ytterst krig. Ukrainas erfarenheter från Rysslands fullskaliga invasion visar tydligt vilken typ av påfrestning energiförsörjningen kan utsättas för och hur det drabbar samhället. Det finns därför även behov av att skydda kritisk infrastruktur på bl.a. energiområdet, exempelvis genom luftvärn.

Sveriges energisystem behöver fortsätta att utvecklas för att möta ambitionshöjningen inom totalförsvaret. Trygg energiförsörjning handlar om att förebygga, motstå och hantera störningar i energiförsörjningen. Vid höjd beredskap kommer sannolikt behovet av att hantera störningar öka. Det behövs en tydlig struktur för vem som kan besluta om extraordinära åtgärder och i vilket skede, och vidare behöver resurser för att vidta åtgärderna säkerställas. Planering behövs för att prioritera bland förbrukning och för att fördela knappa resurser, inte minst för att upprätthålla nödvändig försörjning vid höjd beredskap. Aktörerna inom de olika beredskapssektorerna behöver bidra till robusthet i den egna verksamheten och bistå med information om energibehov i planeringsarbetet. Förbrukare måste vidta åtgärder för att hantera störningar, och staten behöver i vissa fall bidra med stöd, i synnerhet när

det gäller för samhället särskilt viktiga förbrukare. Regeringens ambition att utveckla och trygga energiförsörjningen avser förutom el också flytande drivmedel, gas, värme och kyla samt kopplingar mellan dessa områden. Medlemskapet i Nato påverkar även totalförsvarsplaneringen inom energiområdet. Åtgärderna handlar om att skapa förutsättningar för en större robusthet och uthållighet i energiförsörjningen.

Samhällets ökade beroende av el, i kombination med allvarliga hot mot Sveriges säkerhet, har ökat behovet av att stärka elförsörjningens förmåga att hantera störningar, kriser och krig. Elberedskapen behöver fortsätta utvecklas och stärkas för att minimera konsekvenser av elbortfall och möjliggöra en snabb återställning av försörjningen. Det innebär exempelvis fortsatta insatser inom bl.a. reparationsberedskap, såväl materiel som personal, ödrift och fortifikatoriskt skydd. I sammanhanget vill regeringen framhålla att civilplikt inom verksamheter med ansvar för elförsörjning bör utvecklas vidare när det gäller personer som redan innehar en grundläggande utbildning på området.

Även inom andra delar av energiförsörjningen finns behov av att utveckla motståndskraften. Det handlar t.ex. om förutsättningar för att möta totalförsvarets behov av flytande drivmedel och ökad redundans för den viktigaste förbrukningen kopplad till det västsvenska naturgasnätet. Vad gäller flytande drivmedel är dagens beredskapslager av olja en viktig resurs som behöver framtidssäkras och förutsättningar att kunna nyttja dem vid kris och höjd beredskap behöver säkerställas. Det handlar också om större marginaler i logistik- och leveranskedjor, vilket kan inkludera utökade lager, förmåga till reparation och förstärkt skydd.

Energipolitiken behöver utvecklas och ta höjd för att kunna möta en ökad elanvändning. Regeringen har därför lagt om energipolitiken för att möta både det ökande elbehovet samt för att säkra en trygg energiförsörjning och effektiv omställning (prop. 2023/24:105, bet. 2023/24:NU14, rskr. 2023/24:201). All ny fossilfri elproduktion som bidrar till en snabb expansion av energisystemet behövs. För att åstadkomma en långsiktig hållbar utbyggnad av energisystemet krävs att hänsyn tas till andra berörda intressen, bl.a. totalförsvaret. Energianläggningar ska kunna nyttjas även vid höjd beredskap. Det behövs därför tydliga rättsliga förutsättningar för drift av kärnkraft och andra energianläggningar vid höjd beredskap. Regeringskansliet har gett en så kallad bokstavsutredare i uppdrag att lämna förslag på hur lagen (1984:3) om kärntechnisk verksamhet med tillhörande förordning kan moderniseras (KN2024/00929). Nyttjandet av kärnkraftverk vid höjd beredskap omfattas dock inte av utredningen. Det är en komplex fråga som enligt regeringen behöver utredas vidare, bl.a. vad gäller förutsättningarna för när drift ska få ske samt hur myndigheternas ansvarsområden och intressen ska vägas mot varandra.

### 7.3.5 Finansiella tjänster

Samtliga övriga beredskapssektorers förmåga är starkt beroende av beredskapssektorn finansiella tjänster och de privata aktörer såsom banker, försäkringsbolag och andra företag som exempelvis hanterar kontanter och tillhandahåller infrastruktur för massbetalningar. Den finansiella sektorn

består till cirka 95 procent av privata aktörer. Genom att störa eller få det finansiella systemet att bryta samman kan en motståndare utöva utpressning, hota, vilseleda, skapa social oro och hamstring, vilket kan försämra Sveriges motståndskraft. Regeringen delar därför Försvarsberedningens uppfattning att motståndskraften inom den finansiella sektorn behöver vara hög för kunna stå emot angrepp som kan innefatta att slå ut eller allvarligt inskränka möjligheten att göra betalningar mellan enskilda, företag och myndigheter. Enligt regeringen behöver det finnas både en planering och övade förberedelser och reservförfaranden för att säkerställa det finansiella systemets grundläggande funktionalitet, även då el och elektroniska kommunikationer slagits ut. För att myndigheterna i sektorn ska få bättre förutsättningar att arbeta aktivt för att få till stånd en förmågehöjning i den finansiella sektorn föreslås i budgetpropositionen för 2025 att Finansinspektionen och Riksgäldskontoret ges ytterligare medel.

Finansinspektionen är sektorsansvarig myndighet i beredskapssektorn. Riksbanken ansvarar enligt lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank för att allmänheten ska kunna göra betalningar i såväl fredstida krissituationer som vid höjd beredskap. Finansinspektionen och Riksbanken har genom detta ett delvis överlappande ansvar i frågor med koppling till civilt försvar.

Försvarsberedningen anser att det är viktigt att det inom betalningsområdet finns en fungerande och heltäckande struktur för planering och förberedelser inför höjd beredskap och ytterst krig, samt att det är tydligt hur hanteringen ska ledas. Regeringen delar Försvarsberedningens inställning i denna fråga. Regeringskansliet (Finansdepartementet) gav därför en utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag på en funktion för operativ krisledning vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur. Syftet med uppdraget var att skapa förutsättningar att vid en sådan driftstörning i möjligaste mån kunna upprätthålla nödvändiga finansiella tjänster, i synnerhet betalningssystemet, och därmed värna den finansiella stabiliteten. Redovisningen av uppdraget har remitterats och bereds nu inom Regeringskansliet.

För att betalningar ska kunna göras vid allvarliga störningar, i fredstida krissituationer eller vid höjd beredskap, är det viktigt att det finns beredskap i betalningssystemet. Betalningsutredningen har i betänkandet Staten och betalningar (SOU 2023:16) lämnat vissa förslag och bedömningar på området. Betänkandet bereds i Regeringskansliet (Finansdepartementet). Som följd av det har Regeringskansliet gett en så kallad bokstavsutredare i uppdrag att bl.a. se över vissa frågor som har koppling till kontanters funktionssätt vid fredstida krissituationer och höjd beredskap (Fi2024/A). Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2024.

### **7.3.6 Försörjning av grunddata**

Grunddata definieras som uppgifter inom offentlig förvaltning som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället. Det avser grundläggande information om personer, företag, fastigheter och geografi

som behöver kunna göras tillgänglig för olika aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet såväl under fredstid som under höjd beredskap och ytterst krig. Sektorn försörjning av grunddata är nära sammanhängande med andra sektorer och verksamheterna inom sektorn är beroende av funktionalitet inom t.ex. elförsörjning, elektroniska kommunikationer och ekonomisk säkerhet.

Grunddata har ett tydligt skyddsvärde och stort beroende av digital teknik som i hög grad kontrolleras av privata aktörer. Äldre, alltjämt giltig, grunddata kan vara begränsad till fysisk form och därmed kräva undanförsel eller konvertering till digital form. Digitaliseringen ställer krav på robusthet och redundans i myndigheters informationshantering – krav som blir ännu viktigare vid svåra förhållanden eller i händelse av krig. I detta ligger inte bara att säkra samhällsviktiga grunddata utan även att säkra myndigheters it-drift. Säkra it-driftslösningar är en förutsättning för att säkerställa konfidentialitet, dvs. att informationen är tillgänglig endast för de personer som har behörighet ta del av den, samt för riktighet och tillgänglighet i statliga myndigheters information och av samhällsviktiga grunddata. Regeringen avser att vidta åtgärder för att öka säkerheten och kostnadseffektiviteten i statliga myndigheters it-drift. Försäkringskassan har sedan 2017 i uppdrag att erbjuda samordnad och säker it-drift för vissa myndigheter. Regeringen anser att arbetet behöver utvecklas och regleras långsiktigt

För att ha en säker it-drift och motståndskraft mot de mest allvarliga hoten som ett krig innebär behöver it-driften kunna skyddas. Om nödvändigt skydd av it-drift inte tillförsäkras kan det få mycket allvarliga konsekvenser för myndigheters verksamheter och för stora delar av samhället där information riskerar att förstöras och inte kunna återskapas. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att det behövs grundläggande åtgärder för att höja robustheten i och säkerställa att staten i alla lägen har tillgång till samhällsviktiga system, tjänster och funktioner som hanterar grunddata.

### 7.3.7 Hälsa, vård och omsorg

En fungerande hälso- och sjukvård och socialtjänst i fred är en förutsättning för en fungerande hälso- och sjukvård och socialtjänst i krig. Regioner och kommuner har ett stort ansvar inom den offentliga förvaltningen. Kommunerna ansvarar bl.a. för socialtjänst, vilket innefattar individ- och familjeomsorg, omsorg om äldre personer och stöd till personer med funktionsnedsättning. Regionerna ansvarar bl.a. för hälso- och sjukvård. Många invånare är beroende av dessa verksamheter i sina dagliga liv.

För att kunna hantera effekterna av ett väpnat angrepp framhåller Försvarsberedningen vikten av att samverkan måste etableras mellan militär verksamhet och civil sjukvård. Regeringen bedömer att sådan samverkan är central för det fortsatta arbetet med planering för höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen har därför gett Socialstyrelsen och Försvarsmakten ett uppdrag (S2023/03257 (delvis)) med syfte att utveckla en fördjupad samverkan i bl.a. samarbetet kring nyckeltal och dimen-

sionerande målbilder för hälso- och sjukvårdens planering för höjd beredskap och ytterst krig.

Ett väpnat angrepp mot Sverige och ett krig på svenskt territorium skulle resultera i förluster av människoliv samt masskadeutfall, vilket skulle innebära en mycket stor belastning på hälso- och sjukvården. För att klara av att hantera masskadeutfall i krig bedömer regeringen att hälso- och sjukvårdens vårdkapacitet behöver stärkas. Det behövs en förmågehöjning för hanteringen av masskadeutfall, som relaterar främst till vårdformerna akutsjukvård, operationssjukvård, intensivvård och intermediärvård. Regeringen bedömer därför att arbetet med att öka tillgängligheten, vårdkapaciteten samt stärka kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården bör fortsätta enligt aktuell inriktning. Viss preventiv hälso- och sjukvård är viktig även vid höjd beredskap och ytterst krig, såsom exempelvis vaccinationer. En nedprioritering av detta skulle enligt Försvarsberedningen riskera att försämra hälsoläget och leda till ett ökat tryck på akutsjukvården. Försvarsberedningen ser vidare behov av att säkerställa att även befolkningens behov av vård för psykisk ohälsa och psykisk sjukdom beaktas i hälso- och sjukvårdens förberedelser och planer för höjd beredskap och krig.

Regeringen bedömer att det finns behov av att förtydliga hur vård ska prioriteras under höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen anser därför att det bör införas bestämmelser som ger vägledning till hälso- och sjukvården om vilken vård och behandling som ska prioriteras och kunna upprätthållas under höjd beredskap. Regeringen anser vidare att det bör införas bestämmelser som ska gälla för hälso- och sjukvården under förhållanden med mycket svår resursbrist. I sådana lägen behöver skarpa prioriteringar göras och flera av de krav som normalt ställs på hälso- och sjukvårdsverksamhet, i hälso- och sjukvårdslagen, kommer inte att kunna uppfyllas. Regeringen avser återkomma i frågan.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att en krigssituation kommer att ställa krav på försörjning av läkemedel och andra sjukvårdsprodukter som behöver anpassas utifrån det rådande läget. Regeringen bedömer därför att det pågående arbetet med att stärka försörjningsberedskapen inom hälso- och sjukvården i olika nivåer bör fortsätta. Det syftar till att skapa ett robust system som säkerställer tillgång till sjukvårdsprodukter även vid fredstida krissituationer, höjd beredskap och ytterst krig genom bl.a. ökad lagerhållning hos regioner och kommuner. Det pågår också en uppbyggnad av statliga säkerhetslager för vissa sjukvårdsprodukter och ett arbete med att skapa system för nationell överblick över tillgång och efterfrågan på bl.a. läkemedel. Tillgången på blod är av stor betydelse för hälso- och sjukvården, särskilt vid händelser med många svårt skadade. Regeringen bedömer att arbetet med att stärka försörjningen av blod och blodkomponenter behöver fortsätta.

Vid händelse av fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig är det av stor vikt att det på ett effektivt sätt går att samordna nyttjandet av de sjuktransporter som nationellt finns tillgängligt. Det finns för närvarande inte någon samlad bild eller en nationell plan för samordning av sjuktransporter. Regeringen har med anledning av detta gett Socialstyrelsen och E-hälsomyndigheten i uppdrag att kartlägga och beskriva befintliga statliga, regionala, kommunala och enskilda aktörers resurser och organisationer för sjuktransporter. Myndigheterna ska även lämna ett

förslag till plan för nationell samordning av sjuktransporter enligt uppdragsbeskrivningen. Regeringen avser att återkomma i frågan. Slutrapportering av uppdraget i februari 2025 är en del i regeringens fortsatta arbete med att skapa en nationell samordning av sjuktransporter.

Det svenska medlemskapet i Nato ställer flera krav på svensk sjukvård. Försvarsberedningen anger att den svenska sjukvårdskedjan behöver kunna ta hand om skadade soldater från allierade staters förband och i vissa situationer kunna avlasta andra länders sjukvård, även rörande skadade och sjuka civila. Regeringen instämmer i detta och bedömer att det finns behov av att prioritera sjukhus i strategiskt viktiga geografiska områden för att skyndsamt öka deras förmåga att omhänderta ett stort antal skadade, inklusive utländsk trupp och motståndare. Att stärka driftsäkerheten på dessa sjukhusfastigheter behöver också prioriteras. Samtliga regioner behöver utveckla sin förmåga att öka vårdkapaciteten vid masskadeutfall på svenskt territorium. Detta är viktigt för svenskt vidkommande men även för att vid behov kunna avlasta andra länders sjukvård vid ett väpnat angrepp mot en allierad. Regionerna och kommunerna behöver därför tillsammans planera för ett ökat antal patienter när vårdplatser på sjukhus behöver tillgängliggöras, exempelvis vid masskadeutfall. Regionerna behöver också ha tillgång till vårdenheter som kan inrymmas i skyddsrum eller skyddade utrymmen där det kan bedrivas vård under krig. Vårdenheterna kan inrymmas i sjukhusfastigheter eller på alternativa platser och i alternativa lokaler.

Regeringen har givit Socialstyrelsen i uppdrag (S2024/00853) stödja socialtjänstens och den kommunala hälso- och sjukvårdens arbete med krisberedskap och civilt försvar. Därtill finns ett statsbidrag som omfattar 300 miljoner årligen och fördelas enligt förordning (2023:490) om statsbidrag till kommuner för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens beredskap.

### 7.3.8 Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Ytterst handlar livsmedelsberedskap om överlevnad men även om att upprätthålla försvarsviljan. En välfungerande och robust livsmedelsförsörjning och en egenberedskap hos befolkningen är därför avgörande för samhällets motståndskraft och för totalförsvarets funktion.

Utredningen om en ny livsmedelsberedskap redovisade i januari 2024 betänkandet Livsmedelsberedskap för en ny tid (SOU 2024:8). Betänkandet innehåller förslag och bedömningar om bl.a. egenberedskap, kommuners ansvar, beredskapslagring, främjande av inhemsk produktion av insatsvaror och investeringsstöd. I betänkandet föreslås också ett mål för livsmedelsberedskap. Betänkandet bereds inom Regeringskansliet.

Regeringen delar i allt väsentligt Försvarsberedningens bedömningar gällande inriktning och behov för uppbyggnaden av beredskapen hos aktörer inom sektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten och konstaterar att dessa bedömningar är i linje med pågående arbete. En del i detta arbete är Livsmedelsverkets och Statens jordbruksverksarbete med att ta fram investeringsprogram för förmågeutveckling inom beredskapssektorn. Statens jordbruksverk arbetar även med ett uppdrag för att stärka den blå värdekedjan från fisket och vattenbruket till beredningsindustrin samt

samtliga förädlingssteg till marknad och konsument. Regeringen prioriterar inledningsvis satsningar på robust primärproduktion, både inom lantbruks- och fiskenäringarna, och robusta livsmedelsbutiker och har i budgetpropositionen 2025 tillfört medel för detta.

En stärkt livsmedelsberedskap förutsätter att det i grunden finns robusta livsmedels- och dricksvattensystem. I Sverige har näringslivet en central roll i livsmedelsberedskapen, både när det gäller produktion, transport och distribution. Förmågan att stå emot påfrestningar i händelse av kris, höjd beredskap och ytterst krig förutsätter därför starka och lönsamma livsmedelsföretag.

Fungerande handel är avgörande för livsmedelsförsörjningen. Sverige är en liten, öppen ekonomi som är beroende av handel med andra länder. Sverige behöver en robust inhemsk livsmedelsproduktion för att kunna upprätthålla livsmedelsförsörjningen även under handelsstörningar som kan uppstå vid krigsfara eller krig. Det förutsätter i sin tur en inhemsk produktion för framställning av insatsvaror och beredskaps- och omsättningslager av sådana varor. Enligt regeringen är beredskapslagring, och främjande av inhemsk framställning, av insatsvaror och till exempel spannmål, viktiga åtgärder för det fortsatta arbetet med att bygga upp en robust livsmedelsförsörjning. Regeringen delar även Forsvarsberedningens bedömning att åtgärder som syftar till att upprätthålla funktionaliteten i befintliga distributionskanaler för livsmedels- och dricksvattenförsörjningen så långt som möjligt bör prioriteras. Exempelvis är fungerande transportinfrastruktur och transporter viktiga för att upprätthålla livsmedelskedjan och dricksvattenförsörjningen. Här finns behov av samarbete mellan olika sektorer och behov av övergripande prioriteringar.

Precis som Forsvarsberedningen anser regeringen att samhällets resurser vid höjd beredskap och ytterst krig bör riktas till dem som har störst behov. Kommunerna har en unik ställning och närhet till befolkningen och har därmed kunskap om och förmåga att stödja utsatta och hjälpbehövande människor inom sitt geografiska områdesansvar. Regeringen bedömer att det är angeläget att kommuner och regioner fortsätter att utveckla sitt arbete med livsmedelsberedskapsfrågor, inklusive beredskapsplanering av offentliga måltider, dvs måltider i vården, skolan och omsorgen.

Dricksvattenproduktion samt en fungerande avlopps- och avfallshantering är av central betydelse för liv och hälsa och för att många andra delar i samhället ska kunna fungera. Möjligheten att producera dricksvatten kan försvåras avsevärt i händelse av krig. Enligt regeringen är det viktigt att kommunerna säkerställer att arbete genomförs när det gäller planering och logistik kring dricksvattenförsörjningen bl.a. när det gäller att kunna distribuera nödvatten, lagerhållning av kemikalier och reservdelar, men även genom att säkerställa reservkraft. Motsvarande gäller även för avloppshantering som också är beroende av reservvatten, elförsörjning och tillgång till kemikalier.

### 7.3.9 Ordning och säkerhet

Verksamheten i sektorn ordning och säkerhet är i dag främst utformad för fredstida verksamhet. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Forsvarsmakten har en central roll vid ett väpnat angrepp mot Sverige eller krig på



svenskt territorium då det är i huvudsak dessa myndigheter som utövar statens våldsmonopol. Vid ett krig på svenskt territorium kommer kraven på polisiär verksamhet att öka och det kommer delvis ställas andra krav på polisen än i fredstid. Till Polismyndighetens uppgifter hör att förebygga och ingripa mot brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen och säkerheten. Säkerhetspolisen förebygger och förhindrar brott mot Sveriges säkerhet, bekämpar terrorism och skyddar den centrala statsledningen i såväl fredstid som i händelse av höjd beredskap.

I händelse av krig får polisen även andra uppgifter. Det kan t.ex. handla om att stödja Försvarsmaktens mobilisering, bistå vid utrymning av civilbefolkningen, motverka plundring och upplopp samt skydda och bevaka skyddsobjekt och annan totalförsvarsviktig verksamhet. Försvarsberedningen anser att det finns behov av en polisiär förstärkningsresurs i höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen har tillsatt en utredning som bl.a. ska se över frågan. Uppdraget ska redovisas senast den 15 april 2025. Utredningen ska även ta ställning till vilken folkrättslig ställning polisen ska ha i krig och bedöma om gränsövervakningen i krig bör organiseras på annat sätt än i dag.

Erfarenheter från Ukraina visar att det finns ett tydligt behov av en förstärkning av polisens utrustning för att fullgöra uppgifterna i krig.

Det är avgörande att rättsväsendet fungerar även under höjd beredskap och ytterst krig. Rysslands fullskaliga invasion av och pågående krig i Ukraina har visat på behovet av ett fungerande rättsväsende, exempelvis i fråga om krigsbrott samt hanteringen av krigsfångar. I händelse av krig i Sverige, kan krigsfångar behöva interneras. I dag finns en otydlighet om vilken myndighet som har huvudansvar, och på vilket sätt samarbetet ska se ut, gällande hanteringen av krigsfångar. Det råder även otydliga ansvarsförhållanden vad avser hur större antal civila som inte har kombattantstatus ska tas om hand i väntan på att mer noggranna personutredningar kan genomföras. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att rollerna mellan olika myndigheter avseende internering av bl.a. krigsfångar är otydlig och frågan kräver fortsatt analys.

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att de privata bevakningsföretagen har viktiga uppgifter vid höjd beredskap och i krig när det gäller att upprätthålla allmän ordning och utföra trygghetsskapande åtgärder där många människor samlas. Som anges i tidigare avsnitt anser Försvarsberedningen att samarbetet mellan staten och de företag vars verksamhet är av betydelse för totalförsvaret behöver stärkas och formaliseras (se avsnitt 7.2.8 Ekonomiskt försvar).

Vid ett krig är omfattande befolkningsrörelser att vänta. Det sker såväl inom länder som över landsgränser. Stora migrationsflöden utgör också en risk då personer med antagonistiska avsikter kan följa med i migrantrörelser. Risker är dessutom att migranter utnyttjas som verktyg för att skapa instabilitet (så kallad instrumentalisering) och att de kan användas som påtryckningsmedel mot Sverige. Genom Sveriges medlemskap i Nato ställs krav på Sverige att ha förmågan till effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser. Migrationsverket är i dag en beredskapsmyndighet och har ett samordningsansvar för migrationsfrågor i beredskapsstrukturen men ingår inte i någon beredskapssektor. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att det finns behov av att på ett tydligare sätt samordna åtgärder kopplat till migrationsfrågor med

åtgärder som vidtas i andra verksamheter inom det civila försvaret. Regeringen avser att i den fortsatta utvecklingen av beredskapsstrukturen därför se över hur migrationsfrågorna kan inkluderas i strukturen med beredkapssektorer

### 7.3.10 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Att skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp är en grundläggande uppgift för det civila försvaret och bidrar till att upprätthålla befolkningens försvarsvilja och motståndskraft. Ett fungerande befolkningsskydd möjliggör civilbefolkningens överlevnad. Enligt Förvarsberedningen är det särskilt angeläget att stärka förmågan inom räddningstjänsten och att vidta åtgärder för att skydda civilbefolkningen. Förvarsberedningen poängterar också att de åtgärder som ger störst förmågehöjande effekt på kort sikt ska prioriteras. Regeringen delar Förvarsberedningens uppfattning och bedömer att redan påbörjade satsningar för att stärka förmågan inom dessa områden behöver fortsätta och förstärkas ytterligare.

I lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) regleras bl.a. räddningstjänstens ansvar under höjd beredskap. Regeringen bedömer att den kommunala räddningstjänsten måste utveckla en grundläggande förmåga att hantera de tillkommande uppgifterna som framgår av 8 kap LSO. Det inkluderar förmåga att upptäcka, utmärka och röja farliga områden samt förmåga att indikera, sanera och vidta andra åtgärder för skydd mot kärnvapen och kemiska stridsmedel. För att kunna möta det moderna krigets krav kommer den kommunala räddningstjänsten dessutom att behöva ha förmåga att hantera omfattande skadeverkan med exempelvis flera samtidiga byggnadsbränder, raserade byggnader och fler trafikolyckor än i fredstid. Enligt regeringen behöver förmågan höjas genom utbildning samt personella och materiella resursförstärkningar. För att Sverige ska upprätthålla en förmåga att hantera nukleära och radiologiska nödsituationer har Strålsäkerhetsmyndigheten en viktig roll i totalförsvaret. Strålsäkerhetsmyndigheten behöver därför fortsätta att öka tempot i arbetet med att stärka det civila försvaret.

Enligt regeringens bedömning bör skyddsåtgärderna för att stärka skyddet av civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp ses som ett sammanhållet system som omfattar bl.a. varning, skyddsrum och skyddade utrymmen samt utrymning och inkvartering. Regeringen bedömer att planeringen för dessa skyddsåtgärder ska genomföras av berörda myndigheter i nära samarbete med Förvarsmakten och bl.a. utgå från vilka geografiska områden som bedöms utgöra sannolika mål vid ett väpnat angrepp. Regeringen gav i juli 2024 MSB och länsstyrelserna i uppdrag att göra en övergripande planering av åtgärder för att stärka skyddet av civilbefolkningen. Uppdraget ska redovisas i december 2025. Förvarsmakten ska bistå i uppdraget med att ta fram en geografisk prioritering som ska vara utgångspunkt för myndigheternas planering. Skyddsåtgärder som omfattas av uppdraget är skyddsrum, utrymning och tillhörande inkvartering.

I november 2022 tog regeringen emot betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57). Förslagen bereds i Regeringskansliet. I likhet med Förvarsberedningen anser regeringen att

det i nuläget inte bör planeras för omfattande nybyggnation av skyddsrum. Befintligt skyddsrumsbestand ska nyttjas, och det bör därför inventeras och kontrolleras i högre takt än tidigare. I likhet med Försvarsberedningen vill regeringen framhålla att ett fungerande system för varning och information till allmänheten är grundläggande för såväl användning av skyddsrum som för genomförande av utrymningar. Enligt regeringen behöver SOS Alarm, som är en viktig del i kedjan för att hantera viktigt meddelande till allmänheten (VMA), stärka sin förmåga att agera under höjd beredskap. Även förmågan att hantera 112-samtal behöver säkerställas under höjd beredskap. Regeringen vill i likhet med Försvarsberedningen framhålla vikten av att varningssystemet följer teknikutvecklingen och den digitala utvecklingen som öppnar möjligheter för nya kommunikationsvägar, exempelvis att befintliga mobilapplikationer som ansvariga aktörer tagit fram (krisinformation.se samt 112-appen) kan utvecklas för att inkludera ytterligare funktioner.

Vid höjd beredskap och ytterst krig kan Kustbevakningen ställas inför svåra prioriteringar av vilka uppgifter myndigheten bör fokusera på att lösa i första hand. Regeringen konstaterar likt Försvarsberedningen att prioriterade förmågor är att säkerställa rent kylvatten till kärnkraftverk och miljöräddning särskilt i statliga vatten som utgör råvattentäkter för dricksvattenförsörjning samt sjöräddning. Därutöver har Kustbevakningen en roll i sektorn ordning och säkerhet. Vid krig, eller efter särskilt beslut vid höjd beredskap, tillkommer att viss personal och materiel ur Kustbevakningen ska kunna inordnas och användas inom Försvarsmakten för bl.a. sjöövervakning och transporter till sjöss, enligt närmare överenskommelse. Regeringen kan också konstatera att omvärldsutvecklingen med bl.a. den ryska s.k. skuggflottan och ökad militär närvaro i Östersjön medför att sjöövervakning bör vara en prioriterad förmåga. Kustbevakningen ska samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla sjöinformation till berörda myndigheter.

### 7.3.11 Transporter

Transportinfrastruktur och transporter är viktiga för Sveriges handel och försörjningsförmåga och därmed för samhällets beredskap att upprätthålla samhällsviktiga funktioner inför och under höjd beredskap och ytterst krig. Transporter av personal, materiel och förnödenheter är också en förutsättning för Försvarsmaktens mobilisering, försörjningssäkerhet och förmåga att verka. Sveriges geografiska läge, omgivet av andra allierade, gör att svensk transportinfrastruktur och transporter, såväl på land som till sjöss och i luften är en central del för att möjliggöra Natos militära operationer. Mot bakgrund av det allvarliga säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa och Sveriges medlemskap i Nato anser regeringen att förmågehöjande åtgärder och utvecklingsbehov inom beredskapssektorn transporter bör ges hög prioritet i en balanserad utveckling av den samlade förmågan inom totalförsvaret. Likaså är det av stor vikt med en väl underhållen transportinfrastruktur av god kvalitet (se även avsnitt 6.8.2 Militära behov av transportinfrastruktur).

Statliga myndigheter, kommuner, regioner och näringslivet behöver i sin planering för höjd beredskap bedöma sitt behov av transporter och

transportinfrastruktur. Samtidigt behöver samverkan och dialog om behoven och möjlighet att tillhandahålla tjänster komma till stånd. Trafikverket har som ett första steg etablerat en grundstruktur för samverkansformer med näringslivets aktörer. Trafikverket har i dag till uppgift att se till att statlig transportinfrastruktur vidmakthålls och repareras. Enligt regeringen är det centralt att kunna upprätthålla denna förmåga vid höjd beredskap och ytterst krig. Transportsektorn behöver därför utveckla och stärka sin förmåga att kunna upprätthålla samhällsviktiga funktioner, både vid olika typer av fredstida kriser och vid höjd beredskap eller krig.

Ansvar och ägarförhållanden för transportinfrastruktur och drift och underhåll är fördelat mellan statliga myndigheter, regioner, kommuner samt statliga och kommunala aktiebolag. Utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen framför i betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50) att det finns behov av att förtydliga ansvar inom transportområdet vad avser näringslivets medverkan för att ge bättre förutsättningar att utveckla förmågan inom beredskapssektorn vid höjd beredskap. Under höjd beredskap och ytterst krig kommer det att finnas behov av att prioritera transportresurser. Det är i dag inte tydligt hur ansvaret är fördelat när det kommer till att analysera, bedöma och tillgodose totalförsvarets behov av transporter inför och under höjd beredskap. Försvarsberedningen betonar vikten av att undanröja osäkerheter om ansvaret för förberedelser och planering av totalförsvarsviktiga person- och godstransporter vid höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen delar bedömningen att det behövs tydligare ansvar och mandat för prioritering av transportresurser. I det sammanhanget bör också regelverket om vägtrafikombud beaktas. Länsstyrelserna har i dag enligt förordning (1991:1216) om vägtrafikombud ansvar för att fastställa vägtrafikområden samt utse vägtrafikombud. Ett vägtrafikombud ska i fred delta i övning och utbildning samt medverka i beredskapsplanläggningen av transporter samt i krig verka för att transportresurserna utnyttjas på det sätt som är bäst för totalförsvaret. Det gäller både för gods- och persontransporter. Ett vägtrafikombud kan besluta att förelägga ägare eller innehavare av transportmedel att ombesörja transporter med stöd av förfogandelagstiftningen. Behovet av att tydliggöra vägtrafikombudens roll har uppmärksammats i en hemställan från länsstyrelserna den 8 juli 2024 (LI2024/01474).

Kollektivtrafiken, såväl regional som interregional, kommer att vara viktig vid höjd beredskap, bl.a. för utrymning och transport av krigsplacerade till inställelseplatser och andra militära personaltransportbehov. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att ansvaret för kravställning och uppföljning vad avser höjd beredskap gentemot regionala kollektivtrafikmyndigheter är oklar. Regeringen bedömer att ansvaret för såväl regional som interregional kollektivtrafik vid höjd beredskap bör tydliggöras.

För att kunna säkerställa tillgång till försörjningsviktiga varor för civilbefolkningen, ge och ta emot stöd och säkerställa militära förbands förmåga till förflyttning av trupp och utrustning är det väsentlig med tillgänglighet till och redundans avseende transportinfrastruktur. Det handlar bl.a. om väl fungerande och underhållen infrastruktur av t.ex. vägar, järnvägar, hamnar och flygplatser. Regeringen har med anledning

av det utvecklade och fördjupade nordiska samarbetet med Finland, Norge och Danmark om transportberedskap och gränsöverskridande transportinfrastruktur. Regeringen har även gett Trafikverket i uppdrag att tillsammans med Sjöfartsverket, Försvarmakten och Fortifikationsverket inleda förberedande utredningar och undersökningar för att en reservhamn till Visby hamn ska tillskapas i Kappelshamn på Gotland så snart möjligt. Regeringen bedömer även att förbindelserna till kontinenten är av strategisk vikt och Trafikverket har enligt regeringsuppdrag i februari 2024 redovisat rapporten Åtgärdsförslag för säkerställande av tåg-färjeförbindelsen mellan Trelleborg och Tyskland, vilken för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

För att verksamheter inom transportsystemet ska fungera är myndigheter och andra aktörer i sektorn beroende av säkra informations- och kommunikationssystem. Enligt regeringen är det därför angeläget med fortsatta åtgärder som stärker it- och informationssäkerheten, t.ex. genom att stärka robusthet, redundans, övervakning och incidentberedskap för myndigheterna och andra aktörer inom sektorn.

Regeringen instämmer vidare i Förvarsberedningens slutsats att tillgången på sjötransporter under höjd beredskap behöver säkerställas så långt som möjligt. Sverige är beroende av en väl fungerande sjöfart för vår utrikeshandel och varuförsörjning. Regeringen vill stärka svensk sjöfarts konkurrenskraft och beredskapen och har därför tagit flera initiativ för att få fler svenskflaggade fartyg och för att ha tillräckligt många sjömän med svenskt medborgarskap att bemanna dem med. Regeringen arbetar även med att stärka konkurrenskraften för den svenska luftfarten och flygplatserna, vilket är till gagn för civilt försvar. Bl.a. har det statliga bidraget för driftstöd till icke-statliga flygplatser fördubblats från och med 2024 och regeringen har utsett en samordnare för Arlanda flygplats i syfte att stärka Arlanda flygplats konkurrenskraft genom ökad kapacitet och förbättrad tillgänglighet till och från flygplatsen (dir. 2023:178).

Regeringen bereder Trafikverkets rapport Koordineringsfunktion beredskapsflygplatser (LI2024/00823) och avser att återkomma angående frågan om ansvar för öppnande av beredskapsflygplatser och att ge service och information till operatörer av samhällsviktigt flyg.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2025 föreslagit att anslaget bör öka för att stärka det civila försvaret genom åtgärder för ett starkt fysiskt skydd för flygplatser. Vidare överväger regeringen att se över kravbilderna för beredskapsflygplatserna med avseende på totalförsvarsaspekterna.

### **7.3.12 Annan samhällsviktig verksamhet**

#### **Begravningsverksamhet och själavård**

Huvudman för begravningsverksamheten i Sverige är Svenska kyrkans församlingar och pastorat, förutom i Stockholms och Tranås kommuner, där respektive kommun är huvudman. Begravningsverksamhet är en samhällsviktig verksamhet som ska upprätthållas under höjd beredskap och ytterst krig. Enligt begravningslagen (1990:1144) ska en församling som är huvudman för begravningsverksamhet vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap.

De religiösa samfunden bidrar till totalförsvaret med själavård, medmänskligt stöd samt ceremonier inklusive begravningar. Inom trossamfunden finns kompetens att möta existentiell oro och bidra till hopp och framtidstro. Att upprätthålla t.ex. mental uthållighet samt känslan av sammanhang och sammanhållning är i sig en grundläggande komponent i försvarsvilja. Att kunna möta behoven av själavård är också av vikt för utländsk personal som tjänstgör i Sverige.

Enligt regeringen är hantering av avlidna och begravningar viktiga verksamheter som ska upprätthållas under höjd beredskap. Regeringen anser i likhet med Försvarsberedningen att begravningshuvudmännen måste ha beredskap för att i händelse av krig hantera såväl civila som militära dödsoffer som ska begravas. I planeringen behöver bl.a. beaktas frågan om kyrkogårdsmark. Regeringen delar även Försvarsberedningens uppfattning att en grundregel bör vara att stupad svensk militär personal så långt möjligt ska ges möjlighet att gravsättas i hembygden. Om det inte är möjligt bör särskilda krigskyrkogårdar upprättas.

Ett krig ställer särskilda krav på hanteringen av avlidna. Det är viktigt att hela kedjan från att någon avlider till att de gravsätts fungerar bl.a. vad gäller förmåga att kunna omhänderta, identifiera och registrera döda men även transporter, kylförvaring, kremeringar och mark för gravplatser. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att relevanta aktörer skyndsamt bör planera och vidta åtgärder för detta. Regering avser att klargöra uppgiftsfördelning och ansvarsförhållanden vad gäller dessa frågor.

### **Kulturlivet och skydd av kulturarv**

Ett fritt och oberoende kulturliv är grundläggande i ett demokratiskt samhälle. Kulturlivet är en motståndskraft i sig. Detta gäller både det historiska kulturarvet och den samtida kulturen. Ett livaktigt och fritt kulturliv bidrar i händelse av krigsfara och krig till att vidmakthålla viss normalitet i vardagen, öka människors uthållighet och främja försvarsvilja och därmed är det angeläget att så långt som möjligt upprätthålla kulturverksamheter också i ett läge av höjd beredskap. Detta kräver särskild planering i fredstid.

Kulturarv som symbol för historia, identitet och minne, riskerar att förstöras, plundras eller missbrukas i politiska syften under krig. Rysslands fullskaliga invasion i Ukraina visar hur angrepp mot kulturarv kan användas systematiskt för att försöka utradera en nationell identitet. Förstörelse av kulturarv kan ske oavsiktligt genom indirekta skador, men kulturarv kan också vara ett mål i sig. Flera nationella aktörer har ett ansvar för att bevara och utveckla kulturarvet och har uppgifter som är viktiga för det civila försvaret. Även vissa stiftelser och andra kulturarvsaktörer förvaltar kulturarv av nationell betydelse. I ansvaret ingår att skydda och upprätthålla fysiska och digitala samlingar och arkiv och den samhällsinformation som dessa omfattar.

De statliga kulturmyndigheterna omfattas av skyldigheterna enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. De omfattas dock inte av den del av förordningen som reglerar de särskilda uppgifter som beredskapsmyndigheter har. Även Svenska kyrkan har en central roll avseende kulturarv vid höjd beredskap och ytterst krig. I

kulturmiljölagen (1988:950) finns bestämmelser om hur Svenska kyrkan ska vidta förberedelser under höjd beredskap för skydd, vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Regeringen gav den 29 februari 2024 ett antal myndigheter med Riksantikvarieämbetet som sammankallande i uppdrag att bilda ett råd för skydd av kulturarv (Ku2024/00322). Regeringen instämmer i Försvarsberedningens uppfattning att kulturarvsförvaltare behöver ta hänsyn till höjd beredskap och ytterst krig i sin planering och att en annan beredskap i arbetet med kulturarv är nödvändig i krigsfara jämfört med vad som krävs i fredstida kriser. Regeringen konstaterar vidare att det finns ett behov av en samordnad planering för undanförelse och skydd av kulturarv mellan kulturarvsaktörer och beredskapsaktörer samt ett behov av planering för bevarande av kulturarv som inte kan föras undan i händelse av höjd beredskap eller krig. Det behövs även en planering för att kunna upprätthålla viss verksamhet på en acceptabel nivå även under krigsfara och krig. Regeringen avser att i den fortsatta utvecklingen av beredskapsstrukturen beakta kulturinstitutionernas roll inför och under kris, höjd beredskap och ytterst krig. Regeringen vill också betona vikten av internationell samverkan i kultur- och kulturarvsfrågor.

### **En fungerande förskole- och skolverksamhet**

Regeringen konstaterar att skolväsendet är en samhällsviktig verksamhet som ska fungera även vid höjd beredskap och i krig. Under höjd beredskap kommer sannolikt många föräldrar och vårdnadshavare att bli ianspråktagna inom det civila och militära försvaret. Genom att upprätthålla utbildningsverksamhet vid höjd beredskap och ytterst krig bidrar bl.a. grundskolan och förskolan till att personalbehovet i annan samhällsviktig verksamhet kan säkerställas. Därutöver kan gymnasieskolan spela en viktig roll genom att exempelvis tillhandahålla utbildningar med betydelse för samhällsviktig verksamhet. Att upprätthålla utbildning inom skolväsendet är också centralt för att barn och unga inte ska gå miste om grundläggande kunskap och kompetens. Utbildningen har även betydelse för barn och ungas trygghet, välmående och personliga utveckling.

Under höjd beredskap kommer högre krav att ställas på utbildningsverksamhet bl.a. med anledning av föräldrars och vårdnadshavares förändrade behov. Det innebär att huvudmännen för förskolan, skolan och fritidshemmet kan behöva ändra sin organisation för att fungera så bra som möjligt. Det kan exempelvis finnas behov av förändrade gruppstorlekar, behov av förskola under andra tider på dygnet än i fredstid, samt under längre sammanhållen tid. I förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap anges att varje kommun och region ska ha de planer som behövs för verksamheten under höjd beredskap. Regeringen vill med anledning av det likt Försvarsberedningen framhålla vikten av att aktuella huvudmän gör nödvändig planering för att verksamheten ska kunna upprätthållas i händelse av höjd beredskap.

Inom skolväsendet anordnas utbildningen av en kommun, en region, staten eller en enskild huvudman. Försvarsberedningen konstaterar att det endast finns bestämmelser som reglerar ansvaret vid höjd beredskap, krigsfara eller krig för den del av skolväsendet som kommuner, regioner

eller staten är huvudman för. Det saknas alltså bestämmelser som reglerar enskilda huvudmäns ansvar vid höjd beredskap och ytterst krig. Försvarsberedningen bedömer att de enskilda huvudmännens ansvar måste tydliggöras. Inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) har därför en utredare haft i uppdrag att göra en översyn av bl.a. enskilda huvudmäns ansvar i händelse av krigsfara eller krig. Uppdraget redovisades i augusti 2024 och bereds nu vidare.

Med anledning av det förändrade säkerhetsläget och Sveriges medlemskap i Nato finns det behov av större kunskaper om totalförsvarsfrågor och Nato i samhället. Från och med höstterminen 2025 kommer Sveriges gymnasieelever att få lära sig om totalförsvaret och Nato, då detta kommer att ingå i ämnet samhällskunskap. I dagens läroplan för bl.a. grundskolan finns inga uttryckliga skrivningar inom området. Regeringen har bl.a. därför i december 2023 beslutat om att tillsätta en utredning som ska se över läroplanerna för primärt de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet (dir. 2023:173). Utredaren ska bl.a. ta ställning till om tillägg om totalförsvaret och Nato bör göras i läroplanerna och vid behov lämna förslag på sådana ändringar. Utredningen ska redovisa sina förslag senast den 28 februari 2025.

### **Civilsamhället**

Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att civilsamhället har en viktig roll i Sveriges civila försvar och därmed i den samlade förmågan i totalförsvaret. Civilsamhället omfattar cirka 160 000 ideella föreningar och kan bistå det offentliga i att hantera olika typer av kriser, både på lokal och nationell nivå. Det civila samhällets organisationer kan bl.a. mobilisera resurser och volontärer, samt sprida information och kunskap. Civilsamhällets organisationer bidrar till försvarsviljan genom att främja dialog och samverkan mellan olika aktörer, vilket kan bidra till ökat förtroende och tillit i samhället. En styrka hos civilsamhället är även att organisationerna ofta identifierar behov och börjar kraftsamla tidigt när samhället står inför stora utmaningar. De har en förmåga att anpassa sin verksamhet snabbt och ställa om utifrån vad situationen kräver. Regeringen anser att det är viktigt att det finns förutsättningar för det civila samhällets organisationer att bidra till totalförsvaret.

De frivilliga försvarsorganisationerna är en viktig del i Sveriges totalförsvar. Regeringen framhåller, liksom Försvarsberedningen, behovet av att använda de frivilliga försvarsorganisationerna exempelvis i arbetet med att förstärka befolkningsskyddet och för att sprida kunskap och information för att öka försvarsviljan och stärka motståndskraften i samhället (se kapitel 10 Frivilliga försvarsorganisationer).

### **Byggnads- och reparationsberedskap**

Erfarenheter från Ukraina visar att det under krig är nödvändigt med beredskap och förmåga att skyndsamt reparera både militär och civil infrastruktur för att möjliggöra en efter omständigheterna nödvändig funktionalitet. Förmågan att upprätthålla funktion genom reparationer har också betydelse för försvarsviljan. Regeringen delar Försvarsberedningens



uppfattning att ett ansvar för nybyggnads-, reparations- och röjningsarbeten för totalförsvaret bör tydliggöras.

I mars 2024 tog regeringen emot delbetänkandet En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap (SOU 2024:19) där det föreslås att en ny beredskapssektor med ansvar för industri, bygg och handel ska införas. Utredningen föreslår även att en utredning ser över hur den övergripande ansvarsstrukturen och formerna för hur den nationella byggnads- och reparationsberedskapen ska se ut. I väntan på en sådan utredning föreslås det i betänkandet att vissa av myndigheterna inom den nya sektorn ska ges ansvar för byggnads- och reparationsberedskapen inom sina respektive verksamhetsområden. Enligt utredningen kan det handla om ett ansvar för bygg och reparation av bl.a. vägar, broar och vindkraftverk.

I det tidigare systemet för byggnads- och reparationsberedskapen bedrev de myndigheter som hade stora anläggningar som var kritiska för att upprätthålla samhällets grundläggande funktionalitet en egen planering för hur olika typer av avbrott skulle hanteras. Motsvarande uppgift finns i dag kvar inom vissa myndigheter, däribland Affärsverket svenska kraftnät och Trafikverket. Flera av de uppgifter kopplade till byggnads- och reparationsberedskap som utredningen föreslår att sektorn ska ges omhändertas redan i viss mån av andra beredskapsmyndigheter.

Byggnads- och reparationsberedskap är enligt regeringen en viktig resurs för att kunna upprätthålla nödvändig funktionalitet i både militär och civil infrastruktur i händelse av ett väpnat angrepp. För att inte riskera otydliga ansvarsförhållanden bedömer regeringen att myndigheterna inom den förslagna nya beredskapssektorn inte bör ges ett ansvar för byggnads- och reparationsberedskap så som betänkandet föreslår. Regeringen har i juni 2024 därför beslutat om ett tilläggsdirektiv (dir. 2022:72) till Utredningen om näringslivets försörjningsberedskap (N 2022:08). I uppdraget ingår att utreda och analysera förutsättningarna för att införa en byggnads- och reparationsberedskap för civil infrastruktur i Sverige. I uppdraget ska utredningen bl.a. överväga om civilområdesansvariga länsstyrelser inom respektive civilområde bör ges i uppgift att samordna planering och prioritering av byggnads- och reparationsberedskapen inför och vid höjd beredskap.

I väntan på att ansvarsstrukturen och formerna klarläggs anser regeringen att det finns anledning för de aktörer som ansvarar för samhällsviktig verksamhet av vikt för totalförsvaret att planera hur dessa ska kunna upprätthållas och återställas. Regeringen avser att återkomma i frågan.

## 8 Cybersäkerhet och cyberförsvaret

**Regeringens bedömning:** Det systematiska och riskbaserade arbetet med informations- och cybersäkerhet bör fortsatt stärkas inom alla delar av totalförsvaret. Det militära försvarets cyberförsvarsförmåga, inklusive förmågan att genomföra defensiva och offensiva cyberoperationer, bör stärkas ytterligare.

**Skälen för regeringens bedömning:** Förmågan att hantera cyberhot och cyberangrepp är av fundamental betydelse för Sveriges säkerhet och motståndskraft. Det gäller i fred, vid höjd beredskap och i krig. Det grundläggande skyddet mot cyberhot realiseras genom ett systematiskt och riskbaserat informations- och cybersäkerhetsarbete. Därtill krävs cyberförsvarsförmåga som del av det militära försvaret. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att cybersäkerhet och cyberförsvar bör ses som ömsesidigt förstärkande verksamheter.

## 8.1 Hotbild

Olika former av antagonistiska cyberaktiviteter utgör i dag en del av normalbilden. Hotbilden mot Sverige och svenska intressen är komplex och inkluderar bl.a. underrättelseoperationer för att stjäla, påverka eller förstöra information eller system, cyberbrottslighet och s.k. hacktivism, vilket är en form av dataintrång för att främja politisk eller social aktivism genom spionage, sabotage, desinformation eller utpressning. Främmande makt kan i olika grad vara involverad genom faktiskt genomförande, styrning, stöd eller tolererande av cyberangrepp.

De allvarligaste cyberhoten emanerar primärt från de mest kvalificerade statliga eller statsunderstödda aktörerna, främst Ryssland, Kina och Iran. FRA, Must och Säkerhetspolisen har konstaterat att cyberangrepp utförda av kvalificerade statliga och statsunderstödda angripare mot Sverige har ökat i omfattning och förmåga. Kina bedriver avancerat cyberspionage för att främja egen ekonomisk utveckling och militär förmåga. Ryssland försöker inhämta information om exempelvis svensk infrastruktur, teknik och information. Utvecklingen och spridningen av kommersiella cyberförmågor innebär att fler hotaktörer får tillgång till kvalificerade, offensiva medel.

Flera statsaktörer har byggt upp betydande förmågor för att kunna verka offensivt i cyberdomänen. Sådana angrepp kan såväl enskilt under fredstida normalläge som inför eller under hela eller delar av en konflikt komplettera politiska, diplomatiska, ekonomiska, traditionellt kinetiskt militära och andra medel, samt hota en nations handlingsfrihet och ytterst dess suveränitet. Enligt Natos strategiska koncept från 2022 kan en eller flera cyberaktiviteter nå nivån för väpnat angrepp och leda till att Nordatlantiska rådet åberopar artikel 5 om kollektivt försvar. I försvarsbeslutet 2020 (prop. 2020/21:30) angavs att effekterna av ett cyberangrepp kan få lika stora konsekvenser för samhällsviktiga funktioner och kritiska it-system som ett konventionellt väpnat angrepp, och därmed i vissa fall kan vara att betrakta som ett väpnat angrepp. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att denna bedömning bör gälla även fortsättningsvis.

### **Informations- och cybersäkerhet som förutsättning**

Sveriges säkerhet, konkurrenskraft och välbefinnande vilar i hög grad på digitala grunder. Försvarsberedningen konstaterar att Sverige är ett i hög grad digitaliserat land. Vår förmåga att tillvarata och omsätta digitaliseringens omfattande möjligheter i ökad konkurrenskraft och välbefinnande måste gå hand i hand med en likaledes god förmåga att hantera de sårbarheter som följer i dess spår. Digitaliseringen har gjort cyberområdet till en framträdande arena för hot och angrepp mot t.ex. offentliga institutioner, företag och finansiella system. Digitaliseringen medför också komplexa beroendekedjor där en aktörs sårbarheter kan utgöra en risk för andra aktörer. Angrepp kan ge omfattande spridningseffekter.

Cyberangrepp i fredstid och vid höjd beredskap och krig kan enkelt uttryckt syfta till att påverka eller förstöra digital infrastruktur och digitala tjänster inom samhällsviktiga funktioner eller att använda dessa strukturer och tjänster för att utföra angrepp mot civila objekt och militära mål inom verksamheter i totalförsvaret. Av detta följer dels att digital infrastruktur och digitala tjänster måste vara så robusta, redundanta, säkra, betrodda och ha en så hög återhämtningsförmåga att de fungerar i hela konfliktskalan, dels att en god informations- och cybersäkerhetsnivå utgör en grundförutsättning för hela totalförsvaret. Av detta följer också att den faktiska effekten av ett cyberangrepp i en krigssituation således i hög grad avgörs av hur pass väl förberedda ett lands berörda samhällsaktörer är att motstå och hantera cyberangrepp i fredstid.

### **Informations- och cybersäkerhet i det civila försvaret**

En god informations- och cybersäkerhet fyller två horisontella funktioner inom det civila försvaret. Dels måste samhällsviktiga verksamheter inom det civila försvaret ha förmåga att motstå cyberangrepp i syfte att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner. Dels är samhällets funktionalitet viktig för att Försvarsmakten ska kunna genomföra sina ålagda uppgifter i höjd beredskap och krig. Försvarsmakten konstaterar ett särskilt behov av stöd från det civila försvaret inom verksamheter som t.ex. sjukvård, energiförsörjning, transporter, elektroniska kommunikationer samt livsmedels- och dricksvattenförsörjning. I det digitala samhället är verksamheter i dessa och andra sektorer i hög grad möjliga att påverka via cyberangrepp.

Försvarsberedningen understryker vikten av tydlig kravställning i fråga om informations- och cybersäkerhet i både offentliga och privata verksamheter som också har en roll inom totalförsvaret, uppföljning av densamma samt behovet av god it-incidentrapportering. Statliga myndigheter omfattas av krav på informationssäkerhetsarbete och incidentrapportering enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap. Statliga myndigheter ansvarar själva för att de egna informationshanteringssystemen uppfyller de särskilda säkerhetskrav som krävs för att bedriva verksamheten. Liknande krav ställs för samhällsviktig verksamhet hos många privata aktörer samt regioner och kommuner enligt

lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Lagen implementerade Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148 (NIS 2-direktivet).

Regeringen kan liksom Försvarsberedningen konstatera att säkerhetsarbetet bland både statliga och privata aktörer har svårt att hålla jämna steg med den snabba digitala utvecklingen. Det finns tydliga brister hos många aktörer i samhället, som också ingår i det civila försvaret, vad gäller både allmän hot- och säkerhetsmedvetenhet och generella säkerhetsnivåer inom olika informationssystem. Flera uppföljningar från MSB visar på allvarliga brister i det systematiska informations- och cybersäkerhetsarbetet hos samhällsviktig verksamhet, inklusive offentlig sektor. Försvarsberedningen understryker att denna bristande fredstida förmåga riskerar bli ytterligare utmanad under höjd beredskap och krig.

Regeringen vidtar ett flertal långsiktiga åtgärder för att utveckla och stärka det systematiska och riskbaserade arbetet med informations- och cybersäkerhet. Det arbetet sker på bredden utifrån huvudsakligen annan styrning och andra processer än totalförsvarspropositionen. Den nya nationella cybersäkerhetsstrategin kommer ge en ny, tydlig inriktning med en konkret handlingsplan. Strategin kommer att prägla det nationella cybersäkerhetsarbetet de kommande åren och markerar en omläggning och ett omtag av Sveriges arbete på området. Målbilden är ett motståndskraftigt Sverige där cybersäkerhet och skydd av samhällsviktig verksamhet prioriteras, samtidigt som samverkan mellan myndigheter (inklusive universitet och högskolor) och näringslivet fortsatt främjas.

Effektiv samverkan mellan offentliga och privata samhällsaktörer är av avgörande betydelse för att utveckla den nationella cybersäkerhetsförmågan. Under 2025 fortsätter regeringen arbetet med att ombilda Nationellt Cybersäkerhetscenter (NCSC) med FRA som kommande huvudman för verksamheten. Målet är att etablera en starkare nationell struktur och en tydlig knutpunkt för cybersäkerhetsarbetet. En central del i detta är att utveckla och fördjupa samverkan mellan offentliga och privata aktörer.

Under 2025 avser Sverige implementera EU:s nya direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhet i hela unionen (NIS2-direktivet) i svensk lagstiftning. NIS2 är den mest omfattande ambitionshöjningen inom EU:s cybersäkerhetslagstiftning hitintills. Fler sektorer och samhällsaktörer, både offentliga och privata, kommer att omfattas av det nya regelverket.

Ytterligare exempel på långsiktiga åtaganden är regeringens fortsatta satsning på verktyget Cybersäkerhetskollen som syftar till att ge stöd och vägledning till verksamheter att utveckla sitt systematiska informations- och cybersäkerhetsarbete. Kampanjen Tänk säkert utökas under kommande år för att utveckla grundläggande s.k. cyberhygien och främja säkrare digitalt agerande i samhället. Information och stöd till allmänheten ska vara tillgänglig och aktuell året runt. Det nationella samordningscentret för forskning och innovation inom cybersäkerhet (NCC-SE) vidareutvecklas för att Sverige ska ligga på framkant inom cybersäkerhetsområdet. Cybercampus Sverige invigdes i början av 2024.

Genom privat-offentlig samverkan kring forskning, innovation och utbildning utgör dess verksamhet ett viktigt bidrag till ökad cybersäkerhet, stärkt försvarsförmåga i samhället och stärkt svensk konkurrenskraft.

Regeringen vill understryka att förmågan att hantera de allvarligaste cyberhoten och -riskerna är en grundläggande statlig uppgift och en avgörande förutsättning för Sveriges nationella motståndskraft, men en fördjupad samverkan mellan det offentliga och det privata behöver utvecklas. Utan sådan nära samverkan kan Sverige inte nå den nivå av informations- och cybersäkerhet som krävs i ett modernt, digitaliserat samhälle. Därutöver krävs även att ledningsansvariga i samtliga offentliga och privata samhällsviktiga verksamheter prioriterar det systematiska och riskbaserade informations- och cybersäkerhetsarbetet.

## **Internationell cybersäkerhetssamverkan**

Sverige och svenska myndigheter ingår i en lång rad bilaterala och multilaterala internationella samarbeten inom informations- och cybersäkerhet. Det internationella samarbetet är av stor vikt både utifrån nationella intressen såsom vår nationella förmågeutveckling och ur ett solidaritetsperspektiv. En god samverkan mellan Regeringskansliet och berörda myndigheter är en förutsättning för en effektiv svensk politik på området.

EU utgör en central samverkanram genom både lagstiftningsinstrumentet (t.ex. NIS2-direktivet) och flera olika operativa samarbeten på både policy- och myndighetsnivå. EU har välutvecklade krishanteringssystem, förmågeutvecklingssamverkan, en dedikerad cybersäkerhetsmyndighet (ENISA), en arbetsgrupp för horisontella cyberfrågor och en koordineringsmekanism för diplomatiskt bemötande av cyberhot för att nämna några sammanfattande exempel. EU har fortsatt stora ambitioner på informations- och cybersäkerhetsområdet mot bakgrund av hotbilden. Unionens förmåga att koordinera relevanta sakområden, resurser och plattformar inom exempelvis digitalisering, cybersäkerhet, ny teknik och krishantering kommer vara av stor betydelse framgent. Regeringen ser ett behov av ett starkt Europa och ett EU som tar ansvar för sin egen säkerhet.

Förutom det fortsatta arbetet inom ramen för EU så medför Nato-medlemskapet ökade möjligheter och åtaganden för Sveriges arbete med cybersäkerhet och cyberresiliens. Nato har ett omfattande samarbete inom cybersäkerhet och ett ökat fokus på strategiska cyber- och teknikfrågor, inte minst kopplat till de allierades intresse av att möta utmaningar från Ryssland, men även Kina.

EU-Natosamarbete är av stor betydelse på cybersäkerhetsområdet. EU och Nato bör verka kompletterande och ömsesidigt förstärkande. Onödig duplicering mellan organisationerna kan riskera hämma förmågeutvecklingen och bör undvikas. Samarbetet inom EU och Nato samt med strategiska partner bidrar till avskräckning och motståndskraft.

Sverige kan, med vår erfarenhet av att bygga motståndskraft genom totalförsvarskonceptet, bidra till internationell utveckling av samlad förmåga och motståndskraft inom internationellt cybersäkerhetsarbete.

### **En del av det militära försvaret**

Informations- och cybersäkerhet är en viktig förutsättning för totalförsvaret i stort, och således också för cyberförsvar. Cyberförsvar är en integrerad del av det militära försvaret och bidrar till Försvarsmaktens samlade förmåga att möta ett väpnat angrepp. Cyberoperationer är en lika självklar del av krigföringen i dag som mark-, sjö-, luft- och rymdoperationer. Kärnan i cyberförsvar utgörs av förmågan att genomföra defensiva och offensiva operationer inom cyberdomänen till skydd för nationens handlingsfrihet och ytterst dess suveränitet. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning att förmågan att genomföra defensiva och offensiva cyberoperationer är av central vikt för hela totalförsvaret.

Defensiva cyberoperationer syftar till att försvara egna system och plattformar, inklusive elektroniska kommunikationsnät. Defensiva operationer förutsätter god cybersäkerhet och förmåga att kunna övervaka cybermiljön för att tidigt upptäcka och hantera angrepp.

Offensiva cyberoperationer syftar till att förhindra motståndaren att använda sina system och plattformar eller att tvinga motståndaren att avbryta angrepp. Förmågan till offensiva cyberoperationer kan bidra med såväl avskräckande som tröskelhöjande effekter. Försvarsmakten ansvarar, i likhet med striden i övriga domäner, för Sveriges offensiva cyberförmåga, men stödet från framför allt FRA är av central betydelse.

Regeringen konstaterar, liksom Försvarsberedningen, att sedan försvarsbeslutet 2015 (prop. 2014/15:109) samt totalförsvarsbeslutet 2020 (prop. 2020/21:30) har Försvarsmakten, med stöd av FRA, utvecklat och etablerat defensiva och offensiva cyberoperationsförmågor och förmågan att leda cyberoperationer.

### **Förstärkning av cyberförsvarsförmågan**

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att cyberförsvarsförmågan stärks ytterligare genom Försvarsmaktens organisering samt förstärkning av förmågan att genomföra defensiva och offensiva operationer i och utanför Försvarsmaktens system och plattformar. Cyberförsvaret utökas successivt jämfört med försvarsbeslutet 2020 genom att ytterligare cyberförsvarsförband etableras och organiseras i en cyberförsvarsdivision. I Försvarsmaktens organisering ingår etableringen av en cyberförsvarsledning. Utvecklingen innebär sammantaget utökad kapacitet och förmåga att i högre beredskapsnivåer kunna leda hela Sveriges krigsorganiserade cyberförsvar samtidigt som cyberförsvarsresurser i fred kan bidra till cybersäkerhetsarbetet inom ramen för Nationellt cybersäkerhetscenter (NCSC). Regeringen bedömer att vidareutveckling och förstärkning av cyberförsvarsförmågan ska fortgå.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att utvecklingen av cyberförsvarsförmåga bygger på kunskap om hoten, försvarsåtgärder och förebyggande skyddsåtgärder. Dessa tre delar kräver en fortsatt stark försvarsunderrättelseförmåga för att kunna förebygga och identifiera hotande verksamhet, bl.a. genom att följa och bevaka antagonistiska

cyberaktörer löpande också i fredstid. Utöver sin roll som nationell expertmyndighet på cybersäkerhetsområdet och kommande huvudmannaskap för NCSC har FRA fortsatt en nyckelroll i att stödja Försvarmaktens defensiva och offensiva cyberförsvarsförmåga.

## **Kompetensutveckling inom cyberförsvar**

För att kunna vidmakthålla och utveckla cyberförsvaret anser Försvarsberedningen att det krävs tillgång till kvalificerad personal för att långsiktigt kompetensförsörja och stärka cyberförsvarsförmågan. Eftersom det råder stark konkurrens om denna personalkategori bör Försvarmakten kunna attrahera och behålla kompetens i Sverige. Regeringen konstaterar i sammanhanget att Försvarmakten sedan tidigare etablerat bl.a. cybersoldatutbildningen och samverkan med Kungliga Tekniska högskolan om cyberrelaterad forskning samt att Försvarmakten också varit en av initiativtagarna till etableringen av Cybercampus Sverige. Försvarmaktens cyberövningsverksamhet både nationellt och internationellt är också av fortsatt stor vikt.

Regeringen anser att Försvarmakten tillsammans med de frivilliga försvarsorganisationerna ska fortsätta att utveckla former för att omhänderta frivilliga krafter. Ett gott exempel på detta är den samverkan som etablerats mellan Försvarmakten och Frivilliga radioorganisationen (FRO).

## **Internationell cyberförsvarssamverkan**

Försvarmakten har ingått bilateralt samverkansavtal med USA avseende utveckling av operativ förmåga i cyberdomänen. Sverige bidrar solidariskt och konstruktivt som allierad i Nato inom cyberförsvar, liksom i övriga domäner. Sverige har ett övergripande intresse av att Natos förmågor på cyberområdet fortsätter att utvecklas. Nato behöver kunna utöva avskräckning och kollektivt försvar i alla domäner inklusive cyberdomänen. Alliansen har en viktig roll både som plattform för militär förmågeutveckling på området och som forum för kapacitetsutvecklingsstöd och samarbete med Ukraina och andra strategiskt viktiga partnerländer. Som allierad bör Sverige prioritera Nato som huvudsaklig multilateral plattform för cyberförsvarssamverkan. Det ställer krav på Sveriges förmåga att delta i alliansens verksamhet och att samarbeta bilateralt med enskilda allierade. Samtidigt är det viktigt att balansera ambitioner i internationella samarbeten med den nationella utvecklingen av cyberförsvarssystemet och dess förmågetillväxt. Svenska nationella intressen och berörda myndigheters behov ska var vägledande i utformandet av internationell cyberförsvarssamverkan.

EU:s policy för cyberförsvar syftar till att förbättra EU:s och medlemsstaternas cyberförsvarsförmåga och stärka samordningen och samarbetet mellan militära och civila förmågor och organisationer i likhet med motsvarande pågående utveckling inom Nato. EU-Natosamverkan på cyberområdet i allmänhet är en svensk prioritet. Onödig duplicering av strukturer och resurser bör undvikas.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning om behovet av att utveckla kompetensen i cyberförsvar, liksom inom cybersäkerhet, både bilateralt och multilateralt med allierade i Nato och medlemsstater i EU. Regeringen delar också Försvarsberedningens bedömning att det, till följd av den snabba teknikutvecklingen, är nödvändigt med en kontinuerlig forskning och utveckling för att bidra till vidmakthållande och utveckling av cyberförsvarsförmågan. Sådan forskning måste ske både nationellt och i samverkan inom Nato, EU och med andra relevanta parter. Forskningen och utveckling som sker på Natos cyberförsvarscenter i Estland, i vilket Sverige deltar, är ett exempel på ett viktigt forum för fortsatt samarbete med allierade och partners.

## 9 Försvarsunderrättelseverksamhet och militär säkerhetstjänst

### 9.1 En stärkt och utvecklad försvarsunderrättelseförmåga och militär säkerhetstjänst

**Regeringens bedömning:** Försvarsunderrättelseförmågan och den militära säkerhetstjänsten bör stärkas och utvecklas. Nationell och internationell samverkan bör fördjupas. Förmågan att genomföra gemensam verksamhet bör fördjupas i synnerhet med den civila säkerhetstjänsten Säkerhetspolisen men även med Polismyndigheten.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den svenska försvarsförmågan och möjligheterna för Sverige att föra en självständig utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik är beroende av en god försvarsunderrättelseförmåga. Försvarsberedningen anser att Sverige ska vara en aktiv allierad i Natos underrättelse- och säkerhetstjänstsamarbeten. Regeringen delar den bedömningen.

Försvarsunderrättelseverksamhet bedrivs av den Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) som en del av Försvarsmakten, Försvarets radioanstalt, Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut. Myndigheterna bedriver försvarsunderrättelseverksamhet med stöd av lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet och förordningen (2000:131) om försvarsunderrättelseverksamhet.

Försvarsunderrättelseverksamheten utgör en av flera viktiga delar av Sveriges samlade förmåga till säkerhetspolitisk omvärldsanalys. Den sammanvägda säkerhetspolitiska bedömningen som baseras på såväl försvarsunderrättelser som diplomatisk rapportering, information från Säkerhetspolisen med flera sker i Regeringskansliet.

Försvarsberedningen konstaterar att stater i större utsträckning än tidigare använder sig av olika typer av antagonistiskt agerande som kan användas i stället för, i kombination med eller som förberedelse till militärt våld. Maktmedel såsom otillbörlig informationspåverkan, desinformation, politiska påverkansoperationer, ekonomiska åtgärder, cyberangrepp,



illegal underrättelseinhämtning, utnyttjande av juridiska sårbarheter samt fysiskt sabotage kan användas för att påverka andra staters politik och samhällen. Detta gör det svårt att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot, vilket kräver ett nära samarbete mellan samtliga underrättelse- och säkerhetstjänster oavsett om de är satta att hantera yttre eller inre hot. Den nationella samverkan behöver därför fortsatt fördjupas.

Försvarsunderrättelseverksamheten måste vara organiserad på sådant sätt att den kan arbeta uthålligt i hela konfliktskalan. Försvarsunderrättelseverksamheten ska redan i rådande säkerhetspolitiska läge kunna hålla en hög beredskap, vilket ställer särskilda krav på uthållighet. Försvarsunderrättelseverksamhetens bedömningar ligger till grund för krigsförbandens förmågeutveckling och inriktning av Försvarsmaktens operativa verksamhet i fred, höjd beredskap och krig.

Den civila säkerhetstjänstens främsta uppgift är att förebygga och förhindra brott mot Sveriges säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen i såväl fredstid som i händelse av höjd beredskap.

Den militära säkerhetstjänstens främsta uppgift är att förebygga, upptäcka och motverka säkerhetshot som riktas mot Försvarsmakten och Försvarsmaktens intressen i Sverige och utomlands. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att behovet av operativa förmågor inom den militära säkerhetstjänsten kommer att öka vid ett ytterligare försämrat säkerhetsläge, liksom behovet av att kunna samverka och genomföra gemensam verksamhet med såväl den civila säkerhetstjänsten Säkerhetspolisen som med Polismyndigheten.

Vidare konstaterar Försvarsberedningen att de tekniksatsningar som görs inom underrättelseområdet bör utformas på ett sätt som möjliggör och underlättar myndighetssamverkan inom totalförsvaret och snabbare delgivning till uppdragsgivarna. Regeringens bedömning är att det för underrättelse- och säkerhetstjänsterna är helt centralt att kunna tillgodogöra sig den tekniska och digitala utvecklingen för att bibehålla och utveckla sin operativa förmåga.

Erfarenheterna från Ukraina visar på att en god digitaliserad förmåga med därtill hörande cybersäkerhetstänkande är centrala i upprätthållandet av både kritisk infrastruktur och samhällsbärande funktioner. Utvecklingen av kvalificerade digitala lösningar inom Försvarsmakten skapar en förmåga som på sikt stärker fler sektorer. Försvarsmakten framhåller i det nya budgetunderlaget för 2025 (Fö2024/01124) att den digitala förmågan är avgörande för att utveckla och förstärka såväl underrättelse- och samverkansförmågan som möjligheterna att kunna verka som en relevant part i nationella och internationella sammanhang.

Regeringens bedömning på området är att digitaliseringen i förlängningen är avgörande för såväl underrättelse- och säkerhetstjänsterna som för Försvarsmaktens operativa förmåga, samt för totalförsvarets förmåga i stort. Regeringen konstaterar att Försvarsmakten och berörda myndigheters digitala förmåga behöver utvecklas och att Sverige behöver göra omfattande investeringar för att öka totalförsvarets robusthet, förmåga och motståndskraft.

Regeringen delar Försvarsberedningen konstaterande att rymden som domän under de senaste åren har fått en avgörande roll för informationsinhämtning, särskilt vad det gäller uppföljning av militär

utveckling, förmåga och konflikter, men också för kommunikation och övervakning av civil och militär infrastruktur. En god rymdlägesbild stärker egen och allierades förvarning och möjligheter till skyddsåtgärder. Regeringen konstaterar därför att försvarsunderrättelsemyndigheterna långsiktigt ska utveckla sin förmåga till informationsinhämtning och övervakning inom rymddomänen.

Regeringen beslutade i oktober 2023 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över underrättelseverksamheten till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av hot mot Sveriges säkerhet. I uppdraget ingår bl.a. att bedöma vilka behov av underrättelser som bör tillgodoses samt vilken förmåga, organisation och samordning som behövs för detta. Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2025 (dir. 2023:150).

Utredningen En översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (dir. 2022:121 och dir. 2023:29) lämnade sitt slutbetänkande den 2 september 2024 (SOU 2024:59). Utredaren har bl.a. bedömt om fler myndigheter bör ges rätt att inrikta signalspaningen samt sett över vilka åtgärder som krävs för att FRA, oavsett säkerhetsläge, ska kunna fullgöra sitt uppdrag rörande signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Betänkandet har remitterats.

Liksom Försvarsberedningen konstaterar regeringen att internationella samarbeten är viktiga på underrättelseområdet och bör fortsätta att utvecklas. Förutsättningarna för internationella samarbeten är att Sverige har egna relevanta underrättelser att bidra med och att vi bygger långsiktiga och tillitsfulla relationer. Det internationella underrättelsesamarbetet är också betydelsefullt för att underbygga och stärka de säkerhetspolitiska samarbeten som Sverige ingår i.

## 9.2 Underrättelse- och säkerhetstjänstsamarbete inom Nato

I det aktuella omvärldsläget är Natos beslutsprocesser i hög grad underrättelsedrivna vilket ställer krav på nationell förmåga att nyttja underrättelser. Underrättelse- och säkerhetstjänstsamarbetet inom Nato är bredare än militära underrättelser och spelar en viktig roll för Natos strategiska beslutsfattande. I underrättelsekommittéerna förhandlas många viktiga frågor, och arbetssättet ställer krav på god samordning mellan policynivå och underrättelsemyndigheterna och en tydlig gemensam långsiktig inriktning. Samtidigt är det viktigt att understryka att huvuddelen av underrättelsesamarbetet mellan Sverige och allierades underrättelsetjänster fortsätter att genomföras bilateralt. Den gemensamma lägesbilden inom Nato omfattar militära hot men också säkerhetspolitik, kontraspionage, kontraterror och hybrida hot. Samarbetet stärker därmed hela totalförsvaret.

Signalspaning är en nödvändig komponent när det gäller underrättelser till stöd för svenska och allierade förband. Gällande svenska bidrag till Natos operationer kommer civil och militär underrättelse- och säkerhetstjänst vara viktiga delar. Detta innebär ökade krav på tillgängliga resurser inom underrättelse- och säkerhetstjänstområdet. Kraven handlar

bl.a. om tillgång till personal, om ett regelmässigt utbyte av underrättelseinformation mellan allierade, en god förståelse för svenska utrikes- och säkerhets- och försvarspolitiska ståndpunkter, stärkt förmåga att tillägna sig den tekniska utvecklingen samt att Sverige ska hantera allierades skyddsvärden.

## 10 Frivilliga försvarsorganisationer

**Regeringens bedömning:** De frivilliga försvarsorganisationerna är viktiga för den samlade förmågan inom totalförsvaret och folkförankringen. De utgör därmed ett starkt bidrag till den svenska försvarsviljan. Utöver detta bidrar de till bemanning av det svenska totalförsvaret. Det är nödvändig att dessa organisationer får tillräckliga ekonomiska medel både för att möta de ökande behoven inom totalförsvaret och för att skapa långsiktiga verksamhetsförutsättningar för organisationernas egen utveckling. Regeringen föreslår därför ett tillskott till de frivilliga försvarsorganisationerna i budgetpropositionen för 2025.

**Skälen för regeringens bedömning:** Den frivilliga försvarsverksamheten regleras i förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. I förordningen namnges 18 frivilliga försvarsorganisationer. Dessa organisationer, med sina drygt 350 000 medlemmar, har en viktig roll för den samlade förmågan inom totalförsvaret och folkförankringen. De bidrar till ett brett engagemang och deltagande i totalförsvaret och därmed till att stärka försvarsviljan. Det frivilliga engagemanget är en central del av såväl vårt demokratiska samhälle som av den samlade försvarsförmågan i höjd beredskap och krig. De frivilliga försvarsorganisationerna ökar även individens motståndskraft och kunskap i egenberedskap.

Försvarsberedningen konstaterar att de frivilliga försvarsorganisationerna står för olika specialistkompetenser i det militära och civila försvaret. Detta innefattar bl.a. sjukvård, transport och logistik, räddningstjänst, befolkningsskydd, cyberdomänen och tele- och radiosamband. Försvarsberedningen anser att de frivilliga försvarsorganisationerna fyller en särskild roll för att öka kunskapen om och delaktigheten i totalförsvaret bland befolkningen, inklusive kunskaper om egenberedskap. Organisationerna bidrar också med försvarsupplysning och deras ungdomsverksamhet är viktig för att skapa ett intresse för totalförsvaret. Vidare anser beredningen att organisationernas etablerade strukturer och kompetens att utbilda bör nyttjas i högre utsträckning för att utbilda personal i andra verksamheter, t.ex. i myndigheter, regioner och kommuner, som i sin tur kan utbilda om totalförsvaret.

Ekonomiska medel fördelas till de frivilliga försvarsorganisationerna av Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Medlen fördelas i form av uppdragsersättning och organisationsstöd. Försvarsberedningen konstaterar att Försvarsmakten har arbetat med en ny finansieringsmodell och understryker vikten av att fortsätta detta arbete.

Försvarsberedningen framhåller därutöver att finansieringen av de frivilliga försvarsorganisationerna behöver öka i takt med tillväxten inom det övriga totalförsvaret.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömningar och vill likt Försvarsberedningen understryka de frivilliga försvarsorganisationernas roll och betydelse i att bidra till personalförsörjningen av totalförsvaret. Ända sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes har intresset för att delta i de frivilliga försvarsorganisationernas arbete ökat. Regeringen anser att det är viktigt att ta till vara detta intresse.

Inom ramen för det militära försvaret ansvarar de frivilliga försvarsorganisationerna för rekrytering och utbildning av cirka 8 000 specialistbefattningar i hemvärdet. Därutöver planeras ytterligare cirka 2 000 specialistbefattningar till övriga krigsorganisationen de kommande åren att personalförsörjas genom de frivilliga försvarsorganisationerna.

Försvarsmaktens uppdrag till de frivilliga försvarsorganisationerna bör fortsatt inriktas mot utbildning för krigsorganisationens behov och placering av individer i specialistbefattning inom Försvarsmakten. Försvarsmakten bör ha en tydlig målsättning för de frivilliga försvarsorganisationerna vad avser att rekrytera och utbilda avtalspersonal till krigsorganisationen. Regeringen betonar att detta är en fråga för hela krigsorganisationen och inte bara för hemvärdet.

Regeringen konstaterar att en ny modell för fördelning av uppdragsersättning till de frivilliga försvarsorganisationerna har tagits fram och börjat användas. Regeringen bedömer att detta arbete svarar mot de behov som Försvarsberedningen påtalat. Regeringen vill också betona vikten av att tillräckliga ekonomiska medel avsätts för att möta de ökande behoven inom totalförsvaret samt att organisationsstödet dimensioneras så att det ger långsiktiga verksamhetsförutsättningar för organisationernas egen utveckling. Mot bakgrund av detta föreslår regeringen ett tillskott till de frivilliga försvarsorganisationerna i budgetpropositionen för 2025.

Avseende de frivilliga försvarsorganisationernas arbete med det civila försvaret vill regeringen likt Försvarsberedningen understryka att uppdragen till de frivilliga försvarsorganisationerna i högre grad behöver fokusera på rekrytering och utbildning för totalförsvarets behov vid höjd beredskap och krig. Det stärker också den fredstida krisberedskapen.

I förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet medges enbart att avtal om rekrytering och utbildning av frivilliga sker mot statliga myndigheter. För att täcka de omfattande behov av förstärkningsresurser som finns i övriga delar av totalförsvaret anser Försvarsberedningen att förordningen bör ses över i syfte att även omfatta regioner, kommuner samt statlig verksamhet som är organiserad i bolagsform. Regeringen avser återkomma i denna fråga efter det att utredningen om det civila försvarets personalförsörjning (Fö2023:03) har lämnat sitt betänkande i januari 2025.

En förutsättning för att de frivilliga försvarsorganisationerna ska kunna öva och utbilda är att individer medges tjänstledighet från sitt arbete för att kunna delta i en utbildning eller för att som instruktör kunna utbilda andra.

Individer som tjänstgör i en krigsorganisation inom totalförsvaret på frivillig grund har samma skydd enligt lagen (1994:2076) om skydd för anställning vid viss tjänstgöring inom totalförsvaret. Försvarsberedningen

anser att regeringen bör se över regelverket så att även instruktörer som ska tjänstgöra för att utbilda andra har ett likvärdigt anställningsskydd.

Regeringen konstaterar att frågor om rätt till tjänstledighet och anställningsskydd behandlas i utredningen En ökad tillgång till personal och en ökad uthållighet inom det militära försvaret (dir. 2024:2) som ska slutredovisa sitt uppdrag i juli 2025. Utredningens förslag kan även påverka de förutsättningar som gäller för instruktörer från de frivilliga försvarsorganisationerna.

## 11 Forskning och utveckling

**Regeringens bedömning:** En allt större mängd banbrytande teknikområden skapar ökade möjligheter och hot för det civila och militära försvaret. Den integritetskritiska forskningen och utvecklingen (FoU) är därför fortsatt en viktig förutsättning för att utveckla de tekniska lösningarna och analysera hoten.

På grund av den snabba och omfattande teknikutvecklingen som sker i den civila sektorn finns behov av att underlätta civil-militär samverkan och omvärldsbevakning.

Proportionerliga och precisa verktyg för att skydda teknik behöver stärkas, och förmågan att bedöma och hantera dessa risker behöver öka, så att banbrytande skyddsvärd teknik som utvecklas, såväl inom den civila som den militära sektorn, inte oavsiktligt kommer främmande makt till del.

Integritetskritisk FoU för det civila och militära försvarets behov är av avgörande betydelse för att förverkliga regeringens försvarsinnovationsinitiativ. Den fortsatta utvecklingen av integritetskritisk FoU är beroende av ännu bredare samverkan och dialog för att fånga de olika perspektiv som skapar förutsättningar för försvarsinnovation.

**Skälen för regeringens bedömning:** En grundläggande förutsättning för totalförsvarets förmågeutveckling är forskning och utveckling (FoU). Utöver att FoU för det militära försvaret bidrar till utvecklingen av bl.a. avancerade försvarssystem så har den en viktig roll i att tidigt identifiera och värdera nya hot.

Såväl forskning som teknikutveckling har nära samband med innovation inom försvarsområdet, något som regeringen tidigare har behandlat under avsnitt 6.7.6. Det är nödvändigt att tiden från forskningsresultat och innovation till förbandssättning och operativt nyttjande av nya tekniska lösningar minskar.

Universitet och högskolor spelar en central roll, där banbrytande grund- och tillämpad forskning av högsta kvalitet ofta går hand i hand med den tekniska frontlinjen. Sverige måste värna strategiska tillgångar så som ett utbildningssystem av hög kvalitet, fri och excellent forskning samt ett starkt och attraktivt innovationssystem. Internationellt forsknings-samarbete, öppenhet och akademisk frihet är av grundläggande betydelse för att kunna bedriva excellent forskning och innovation, men riskerar att utnyttjas av främmande makt och andra aktörer på ett otillbörligt sätt.

Forsknings säkerhet behöver stärkas samtidigt som den fria och öppna forskningen främjas och den vetenskapliga kvaliteten säkras. Detta sker bäst genom ökad kunskap och medvetenhet om risker med internationellt samarbete samt stärkt förmåga att bedöma och hantera dessa risker.

Den snabba och omfattande teknikutvecklingen drivs i stor utsträckning av universitet och högskolor samt företag utanför försvarssektorn. Då den stora mängden banbrytande teknikområden, såsom artificiell intelligens (AI), kvantteknik och bioteknik, har tillämpningar på såväl det civila som det militära området finns stora behov av att underlätta civil-militär samverkan och omvärldsspaning.

Forskning av relevans för totalförsvarsrelaterade frågor bedrivs vid ett flertal universitet och högskolor och är av stor betydelse för att stärka samhällets motståndskraft, och ska bedrivas på ett säkert och ansvarsfullt sätt inom de rättsliga ramar som finns. Viss civil forskningsverksamhet vid universitet och högskolor utgör skyddsvärd verksamhet som lyder under säkerhetsskyddslagen (2018:585). Exempel på skyddsvärd forskningsverksamhet är sådan forskning som behöver skyddas på grund av sekretess, dataskyddsreglering eller annan specialreglering, exempelvis känsliga personuppgifter, företagshemligheter eller annan säkerhets-känslig verksamhet.

Som ett av världens mest innovativa länder har Sverige goda förutsättningar att genom en aktiv politik för forskning och innovation dra nytta av kunskaps- och teknikutvecklingen för att upprätthålla och öka vårt välstånd. En global utveckling där ekonomiska medel används i politiska syften, stater i ökande utsträckning ser tekniskt kunnande som en strategisk tillgång, och där tillgång till innovationer, värdekedjor och marknadstillträden begränsas ställer krav på att också Sverige vidtar åtgärder för att värna vår ekonomiska säkerhet.

Teknikutveckling för militära tillämpningar är ofta resurskrävande och ställer krav på bred teknisk kunskap som få stater kan uppåda på egen hand. Regeringen har därför föreslagit tillskott till anslagen som finansierar försvarsrelaterad forskning och utveckling i budgetpropositionen för 2025, där även anslagsnivåer för 2026 och 2027 föreslås. För ett land av Sveriges storlek är det inte möjligt att genom egen FoU driva teknikutvecklingen inom alla, eller ens flertalet, teknikområden. Mängden internationella samarbeten, för såväl teknikutveckling som för utveckling av militära system, ökar därför. Regeringen delar Försvarsberedningens bild att teknisk kunskap inom ett land kan ha ett säkerhetspolitiskt värde genom att det gör landet attraktivt att samarbeta med. En stark innovationskultur och förmåga att leverera spetsforskning är även av central betydelse för den egna försvarsförmågan. Regeringen delar också Försvarsberedningens bild av att Sverige har goda förutsättningar att både följa med i och bidra till teknikutvecklingen. Genom samarbeten och partnerskap med andra, kan kunskap säkras. En viktig fråga för den integritetskritiska forskningen och utvecklingen är att balansera krav på att å ena sidan bedriva säkerhetskänslig verksamhet i skyddade miljöer och å andra sidan att skapa förutsättningar för samverkan över sektorsgränserna. Med integritetskritisk forskning och utveckling avses den forskning och utveckling som inte är öppet tillgänglig eller kan köpas från andra, utan endast kan uppnås genom egen försorg. Integritetskritisk forskning och utveckling genomförs ofta i specialiserade

miljöer där det bl.a. finns möjligheter att hantera säkerhetsskyddsklassificerad information. Ett sådant arbete kräver noggranna avvägningar, inte minst kopplat till säkerhetsaspekter.

Ökad samverkan mellan utförare av integritetskritisk FoU inom försvarsmyndigheterna och utförare av FoU i den civila sektorn är emellertid alltmer relevant och nödvändig i en tid där den stora majoriteten av all samlad FoU sker utanför försvarssektorn.

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att delar av forskning och utveckling avseende det bl.a. militära försvaret inte är lämplig för traditionell forskningsfinansiering genom öppna utlysningar. Sådant integritetskritisk FoU är fortsatt viktigt för att bygga förmåga inom totalförsvaret. Sverige behöver därför även fortsatt ha särskilda FoU-miljöer tillgängliga för det totalförsvarets behov. Dessa bör i första hand vara Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarshögskolan.

I och med att civil teknik får militära applikationer behöver den skyddas vilket ställer krav på en högre grad av medvetenhet om underrättelsehot samt ökade behov av samverkan mellan försvarsmyndigheterna. Förmåga att effektivt skydda egen och andras tekniska kunskap är nödvändig för att bibehålla tekniskt försprång men också för att vara en trovärdig och attraktiv internationell samarbetspartner. Samtidigt har teknologiskt ledarskap länge varit en viktig komponent för att bygga ekonomiskt välstånd och säkerhet men också för att möjliggöra nya lösningar inom exempelvis klimat- och miljöområdet samt för den digitala omställningen. Därför behöver proportionerliga och precisa verktyg för att skydda teknik stärkas och förmågan att bedöma och hantera dessa risker behöver öka, så att banbrytande skyddsvärd teknik som utvecklas, såväl inom den civila som den militära sektorn, inte oavsiktligt kommer främmande makt till del.

Inom integritetskritiska områden måste dock Sverige ha egen FoU. Det gäller framför allt delar av stridsflygsområdet, undervattensområdet samt sensorer, telekrig och krypto.

Utöver de enskilda teknikområdenas dubbla (civil-militära) användningsområden så kan kombinationen av teknikområden leda till oförutsägbara och oväntade tillämpningar, vilka har bäring på samtliga integritetskritiska områden.

Den pågående återuppbyggnaden av Sveriges civila försvar behöver ske skyndsamt, anpassas till dagens moderna samhälle och ställer höga krav på en kunskapsbaserad utveckling. Forskning inom områden som är centrala för det civila försvaret är viktig för att kunskapen ska kunna tillgodogöras i det arbetet.

Behovet av forskning och kunskapsuppbyggnad av betydelse för civilt försvar kan vara särskilt stort när det civila försvaret nu ska återuppbyggas. Forskning inom krisberedskap och civilt försvar är ömsesidigt förstärkande och spänner över många discipliner och områden, exempelvis banbrytande teknik såsom kvant, cyber och AI, såväl som bioteknik, energi- och livsmedelsförsörjning, trafikinfrastruktur och informationspåverkan. Regeringen avser att under hösten 2024 återkomma med en forsknings- och innovationspolitisk proposition som anger den närmre inriktningen på politiken och satsningar inom området.

För att svara mot de behov som finns av kompetensförsörjning och kunskapsutveckling inom såväl det civila som det militära försvaret

kommer ett flertal universitet och högskolor skapa en gemensam plattform kallad Campus totalförsvaret. I budgetpropositionen för 2025 föreslår regeringen därför att sammanlagt 10 miljoner kronor permanent tillförs Försvarshögskolan i syfte att samla universitetets och högskolors arbete med att kompetensförsörja totalförsvaret. I budgetpropositionen för 2025 finns även en satsning på Totalförsvarets forskningsinstitutets forskning rörande civilt försvar med 20 miljoner kronor från och med 2025.

Regeringen delar Försvarsberedningens bild av att det är viktigt att staten säkerställer behovsstyrd FoU till stöd för en kunskapsbaserad utveckling av totalförsvaret. Denna FoU måste bedrivas så att kunskap finns tillgänglig över tid och att resultat finns tillgängliga vid rätt tid för att kunna nyttjas i utvecklingen av totalförsvaret. Den måste vidare kunna användas i pågående besluts- och utvecklingsprocesser. FoU för totalförsvarets behov måste bedrivas med relevant skydd för säkerhets- känslig verksamhet och säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Den ställer också krav på god hotbildsförståelse, kunskap om totalförsvarets behov och planeringsantaganden samt om krigets krav.

## 12 Ekonomi, styrning och uppföljning

### 12.1 Ekonomisk inriktning för det militära försvaret

**Regeringens bedömning:** För att stärka Sveriges försvarsförmåga krävs fortsatta tillskott 2025–2035 till anslagen för det militära försvaret i linje med regeringens förslag i budgetpropositionen för 2025. Som allierad ska Sverige ta sitt ansvar för en rimlig bördefördelning i Nato och för att uppnå Natos gemensamma mål för försvarsinvesteringar. Regeringen bedömer att försvarsutgifterna enligt Natos redovisningspraxis kommer att överstiga 2 procent av BNP under hela försvarsbeslutsperioden.

**Skälen för regeringens bedömning:** För att stärka Sveriges försvarsförmåga bedömer regeringen, i likhet med Försvarsberedningen, att det krävs tillskott till anslagen för det militära försvaret under perioden 2025–2035. Stora investeringar i försvarsmateriel, uppbyggnad av infrastruktur och långa ledtider inom personalförsörjningen kräver omfattande och långsiktig planering. För att ge myndigheterna bättre förutsättningar att planera och genomföra den utveckling av verksamheten som inriktningen i denna proposition innebär, anser regeringen att det finns skäl att utveckla den ekonomiska styrningen för kommande tioårsperiod.

Regeringen konstaterar att Försvarsberedningen ställer sig bakom de förslag till inriktning för det militära försvaret som Försvarsmakten redovisat till regeringen i myndighetens underlag inför kommande försvarsbeslut från den 6 november 2023 och i budgetunderlaget för 2025, samt att Försvarsberedningen därutöver föreslår ytterligare åtgärder för att



stärka det militära försvarets förmåga. Regeringen har i budgetpropositionen för 2025 föreslagit betydande resursförstärkningar till det militära försvaret 2025–2035 för att finansiera den inriktning som föreslås i denna proposition, i enlighet med Försvarsberedningens förslag. Dessa tillskott framgår av nedanstående tabell där även förslag till anslagsnivå för 2025 och beräknade nya anslagsnivåer för åren 2026–2035 framgår. Försvarsutgifterna för det militära försvaret beräknas år 2028 motsvara ca 2,6 procent av BNP enligt Natos redovisningspraxis.

**Tabell 12.1 Tillskott till det militära försvaret 2025–2035 samt beräknad ny anslagsnivå för anslag 1:1-1:13**

<i>Miljarder kronor</i>											
	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Tillskott BP25	6,6	10,0	21,8	37,3	45,3	52,8	58,3	62,5	66,4	70,8	76,4
Beräknade anslagsnivåer	138	143	156	173	176	186	191	199	207	215	225
<i>Löpande priser</i>											
Beräknade anslagsnivåer	138	140	150	163	163	169	170	174	177	181	186
<i>Prisläge 2025</i>											

Beräknade anslagsnivåer i löpande och fasta priser har beräknats utifrån nuvarande prognos på prisomräkningsindex och denna uppdateras regelbundet.

Regeringen konstaterar att marknaden för försvarsmateriel efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina karakteriseras av en mycket större efterfrågan på varor och tjänster än vad som är möjligt att producera, med ökade priser och långa leveranstider som följd. Detta har lett till att det kan bli större avvikelser mellan den faktiska prisutvecklingen på försvarsmateriel och den pris- och löneomräkning som görs på anslagen för det militära försvaret. Mot bakgrund av stora prisosäkerheter finns behov av riskavsättningar och kostnadskontroll i myndigheternas planering. Prisosäkerheter kan innebära att särskilda beslut om omprioriteringar behöver fattas, vilket kan påverka inriktningen i denna proposition. Regeringen följer utvecklingen och analyserar också behovet av att utveckla den ekonomiska styrningen för det militära försvaret i syfte att skapa bättre planeringsförutsättningar. Det inkluderar t.ex. fortsatt utveckling av metoder för prisomräkning. Regeringen återkommer till detta i avsnitt 12.4 Styrning av det militära försvaret.

Som beskrivet i avsnitt 6.4 Svenskt militärt stöd till Ukraina och lärdomar från kriget i Ukraina har regeringen, för att förstärka Sveriges stöd till Ukraina och säkerställa långsiktighet, infört en treårig ram för det militära stödet till Ukraina på sammanlagt 75 miljarder för 2024–2026. Beroende på vilken typ av stöd som ramen nyttjas för, t.ex. ersättningsanskaffningar för materiel som har skänkts, kan ramen komma att belasta de offentliga finanserna under flera år och därmed även efter 2026. Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att den planerade försvarsförmågan inte ska urholkas och att även kommande beslut om militärt stöd till Ukraina måste åtföljas av beslut om finansiering, bl.a. i syfte att möjliggöra ersättnings- och återanskaffning.

Som allierad ska Sverige ta sitt ansvar för en rimlig bördefördelning i Nato och för att uppnå Natos gemensamma mål för försvarsinvesteringar. Natos målsättning är att medlemsstaternas försvarsutgifter ska uppgå till minst två procent av BNP. Minst 20 procent av försvarsutgifterna ska gå till investeringar i materiel. Målsättningen utgör en del av Natos utfästelse om försvarsinvesteringar, genom vilket de allierade också åtar sig att tillhandahålla olika förmågor till alliansen samt att bidra till Natos åtgärder för avskräckning och försvar liksom till insatser utanför Natos territorium. Regeringen anser att det är centralt att Sverige tillsammans med övriga allierade prioriterar resurser för att alliansen ska ha kapacitet att utföra sina kärnuppgifter.

## 12.2 Ekonomisk inriktning för det civila försvaret

**Regeringens bedömning:** För att stärka Sveriges försvarsförmåga krävs tillskott till anslag som finansierar åtgärder inom det civila försvaret. Regeringen föreslår därför i budgetpropositionen för 2025 medelstillskott inom en ekonomisk planeringsram för civilt försvar för kommande försvarsbeslutsperiod 2025–2030. Det kan under försvarsbeslutsperioden behöva göras en förnyad helhetsbedömning i uppbyggnaden av försörjningsberedskapen.

**Skälen för regeringens bedömning:** För att stärka det civila försvaret föreslår regeringen i budgetpropositionen för 2025 att det civila försvaret tillförs 2 miljarder kronor 2025. Därutöver aviserar regeringen att det civila försvaret bör tillföras 3,5 miljarder kronor 2026, 6,5 miljarder kronor 2027 och 8,5 miljarder kronor per år 2028–2030, se tabell 12.2. Regeringen beräknar att den totala summan för åtgärder inom det civila försvaret 2028 kommer att uppgå till ca 15 miljarder.

Regeringen bedömer att det under försvarsbeslutsperioden kan behövas en förnyad helhetsbedömning i uppbyggnaden av försörjningsberedskapen.

**Tabell 12.2 Tillskott till civilt försvar 2025–2030**

*Miljoner kronor*

Sektor/område	Tidigare medel för						
	2025*	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Ekonomisk säkerhet (U02, U010, U011, U014)	27	26	31	41	170	263	261
Elektroniska kommunikationer och post (U022)	190	320	560	1 040	1 600	1 600	1 633
Energiförsörjning (U06, U021)	312	293	473	984	1 124	1 098	1 048
Finansiella tjänster (U02)	8	10	11	13	15	15	15
Försörjning av grunddata (U03, U018, U022, U024)	25	27	32	42	50	50	50
Hälsa, vård och omsorg (U09)	2 040	26	31	41	413	413	413

Sektor/område	Tidigare medel för						
	2025*	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Livsmedelsförsörjning och dricksvatten (U020, U023)	546	225	406	733	1 075	1 039	1 059
Ordning och säkerhet (U03, U04, U06)	164	211	343	505	590	590	590
Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen (U06)	510	152	256	561	830	815	815
Transporter (U06, U022)	752	298	430	607	820	820	820
Samordning och ledning (U01, U06)	1 105	307	464	817	617	617	617
Kunskap och forskning (U06, U016)	25	28	28	29	30	30	30
Skydd av kulturarv (U06, U017)	0	24	32	47	10	10	10
Frivilliga försvarsorg. (U06)	64	28	48	70	70	70	70
Övrigt (U01, U02 U04, U06, U020, U021, U022)	689	0	0	0	0	0	0
Kommande satsningar	0	25	355	970	1 086	1 070	1 069
<b>Totalt</b>	<b>6 457</b>	<b>2 000</b>	<b>3 500</b>	<b>6 500</b>	<b>8 500</b>	<b>8 500</b>	<b>8 500</b>

\*För 2025 avses beräkningar av tidigare beslutade medel.

## 12.3 Styrning av totalförsvaret

**Regeringens bedömning:** Regeringen avser att se över lagar, förordningar och arbetssätt för att identifiera vilka förändringar som kan behövas för att undanröja hinder för uppbyggnaden av totalförsvaret och för att förverkliga den försvarspolitiska inriktning som utarbetats i bred politisk enighet. Det svåra omvärldsläge som gjort totalförsvarets uppbyggnad nödvändig medför att verksamhet av vikt för totalförsvaret behöver tillmätas större betydelse än tidigare när avvägningar görs mellan olika samhällsintressen. En fortsatt utveckling av den sammanhängande planeringen för totalförsvaret samt uppföljning av den samlade förmågan i totalförsvaret är viktigt. Med en ökad ambitionsnivå och betydande ekonomiska tillskott behöver det säkerställas att avsedd effekt uppnås och att offentliga medel används effektivt.

**Skälen för regeringens bedömning:** Försvarsberedningen framhåller att omvärldsutvecklingens allvar kräver en annan politisk ambition, ett annat ledarskap och ett annat förhållningssätt än tidigare. Regeringen delar den uppfattningen och anser att ett större fokus behöver riktas mot åtgärder som ökar möjligheterna att hålla ett högre tempo i den fortsatta uppbyggnaden av totalförsvaret.

I den nationella säkerhetsstrategin som överlämnades till riksdagen den 8 juli 2024 konstaterar regeringen att det inte finns en viktigare uppgift för staten än att värna Sveriges frihet, fred och säkerhet. Det yttersta ansvaret för denna uppgift ligger på riksdag och regering. Ett starkt totalförsvaret är en grundläggande förutsättning för att skydda och upprätthålla Sveriges säkerhet. Vidare framhålls i strategin att upprustningen av totalförsvaret är en komplex uppgift som innebär en ansträngning för hela det svenska samhället och som aktualiserar avvägningar i förhållande till andra

samhällsintressen. Det svåra omvärldsläge som gjort upprustningen nödvändig medför att verksamhet av vikt för totalförsvaret ska tillmätas stor betydelse när sådana avvägningar görs. Upprustningen ska genomföras snabbt och effektivt, och förstärkningen av totalförsvarets förmåga måste präglas av en målinriktad och handlingskraftig inställning hos alla aktörer.

Tillväxttakten i totalförsvaret begränsas till viss del av hur en del lagar, regler, administrativa processer och rutiner är utformade. Regeringen avser att se över lagar, förordningar och arbetssätt för att identifiera vilka förändringar som kan behövas för att undanröja hinder för en effektiv uppbyggnad av totalförsvaret och för att förverkliga den försvarspolitiska inriktning som utarbetats i bred politisk enighet. Regeringen har inlett ett särskilt arbete för att identifiera hinder för tillväxt för att kunna vidta nödvändiga åtgärder. Om regelverk och processer hindrar försvarets tillväxt ska de identifieras och i möjligaste mån effektiviseras. Därtill är det viktigt att myndigheterna fortlöpande utvecklar sina verksamheter för att öka tempot i den fortsatta uppbyggnaden av totalförsvaret.

I föreliggande proposition föreslår regeringen att det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige och vår befolkning mot väpnat angrepp, hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet samt medverka till försvaret av allierade. Det militära och civila försvaret bidrar gemensamt till detta mål. Totalförsvaret bidrar därmed även till utvecklingen av förmågorna i det kollektiva försvaret inom Nato och Natos behov behöver beaktas inom totalförsvarens planering. Vidare redogör regeringen i propositionen för de utgångspunkter som bör ligga till grund för totalförsvarens planering i form av bl.a. dimensioneringsgrund och uthållighet. Enligt regeringen behövs det fortsatt en sammanhållen planering för totalförsvaret. Regeringen bedömer att gemensamma mål och utgångspunkter förbättrar förutsättningarna att åstadkomma en sammanhängande inriktning, planering och utveckling av totalförsvaret.

Det är av stor betydelse att riksdagens och regeringens beslut och ambitioner förverkligas inom utsatt tid och tilldelad ekonomi, och att statsmakterna kan följa utvecklingen på området för att anpassa inriktningen utifrån förändringar i omvärlden. Det ställer höga krav på samtliga aktörer. Försvarsberedningen framhåller att metoderna för att följa upp resultaten av totalförsvarens planering bör utvecklas. Detta innefattar förutsättningarna att värdera den samlade förmågan i totalförsvaret och att följa upp det övergripande målet för totalförsvaret.

Den tillväxt som sker inom totalförsvaret är omfattande och sker i samtliga myndigheter som är viktiga för totalförsvaret. Regeringen arbetar vidare för att utveckla styrningen av dessa myndigheter inom ramen för den statliga förvaltningspolitiken och öka möjligheterna att hålla ett högt tempo i uppbyggnaden av totalförsvaret. Med riksdagens beslut om denna proposition som grund avser regeringen fatta beslut som innebär att styrningen av det civila försvaret stärks samt fatta beslut om reviderad inriktning för det militära försvaret. En utvecklad styrning och uppföljning av det militära respektive det civila försvaret skapar bättre förutsättningar för en sammanhållen inriktning, planering och uppföljning av totalförsvaret. För att följa upp och värdera den samlade förmågan i totalförsvaret är det därför nödvändigt att utgå från arbetet med uppföljning och värdering inom det militära respektive det civila försvaret.

## 12.4 Styrning av det militära försvaret

**Regeringens bedömning:** Styrningen av det militära försvaret behöver anpassas för att kunna genomföra den tillväxt och förmågeökning som föreslås i denna proposition och som utarbetats i bred politisk enighet. Grunderna i denna anpassning är att delegera beslutsfattande till den mest ändamålsenliga nivån, att stärka regeringens uppföljning samt att förbättra förutsättningarna för långsiktig planering. För att åstadkomma detta utvecklar regeringen de olika styrinstrumenten verksamhetsstyrning, finansiell styrning, regelstyrning och uppföljning.

Krigsorganisationens behov och krav på operativ förmåga ska, inom beslutade ekonomiska ramar, vara styrande för materielanskaffningen, infrastrukturinvesteringar samt utbildnings- och övningsverksamheten.

Det är av stor betydelse att riksdagens och regeringens beslut och ambitioner förverkligas inom utsatt tid och tilldelad ekonomi, och att statsmakterna kan följa utvecklingen på området för att anpassa inriktningen utifrån förändringar i omvärlden.

**Skälen för regeringens bedömning:** Mot bakgrund av det allvarliga omvärldsläget föreslår regeringen i denna proposition en omfattande förstärkning av det militära försvaret som ska genomföras i snabb takt. För att åstadkomma en sådan tillväxt, skapa förutsättningar för att kunna hantera ett ytterligare försämrat omvärldsläge och agera som allierad i Nato avser regeringen att utveckla styrning, beslutsfattande och uppföljning inom det militära försvaret.

### Styrning och uppföljning i tillväxt

#### Verksamhetsstyrning och regelstyrning

För att ge myndigheterna goda förutsättningar att genomföra den omfattande tillväxten anser regeringen att det finns skäl att i olika avseenden ge berörda myndigheter ökat handlingsutrymme och flexibilitet. Regeringen har därför förenklat hanteringen av ett antal ärenden som kräver regeringens beslut genom att delegera beslutsfattande till myndigheterna inom angivna ramar. Detta gäller bl.a. beslut om medgivande till Försvarsmakten att delta i internationella övningar samt ärenden om tillträde till svenskt territorium för utländska statsägda fartyg och flygplan samt militära fordon. Under kommande försvarsbeslutsperiod avser regeringen att anpassa och utveckla styrning och uppföljning av försvaret i syfte att stödja den tillväxt av förmåga som följer av denna proposition. Grunderna i denna anpassning är att delegera beslutsfattande till den mest ändamålsenliga nivån, att stärka regeringens uppföljning samt att förbättra förutsättningar för långsiktig planering. För att åstadkomma detta utvecklar regeringen de olika styrinstrumenten verksamhetsstyrning, finansiell styrning, regelstyrning och uppföljning.

Tillväxttakten påverkas av hur lagar, regler, administrativa processer och rutiner är utformade. För att kunna genomföra den försvarspolitiska inriktningen kommer regelverk och administrativa processer att behöva effektiviseras. Som beskrivet i avsnitt 12.3 om styrning av totalförsvaret, kommer regeringen att fortsätta arbetet med att se över regelverk och processer som utgör hinder för tillväxten av totalförsvaret. Därtill är det viktigt att myndigheterna fortsätter att utveckla effektivare arbetssätt och förenklar interna regelverk och processer. Försvarsmakten och Försvarets materielverk har fått i uppdrag att förenkla och effektivisera sina interna regelverk och processer. Tillsammans med Fortifikationsverket har myndigheterna även uppdraget att utveckla effektivare arbetssätt i gemensamma frågor som hanteras av alla tre myndigheterna. Regeringen förväntar sig att myndigheterna löpande ser över och utvecklar processer inom myndigheterna i den mån dessa kan effektiviseras för att öka tempot i den fortsatta uppbyggnaden av totalförsvaret. Regeringen följer myndigheternas arbete och avser vid behov besluta om ytterligare åtgärder.

Samtliga myndigheter inom det militära försvaret ska bidra till det gemensamma målet för det militära försvaret och till att öka Försvarsmaktens operativa förmåga, vilket på ett tydligare sätt ska avspeglas i styrningen av myndigheterna. Krigsorganisationens behov och krav på operativ förmåga ska, inom beslutade ekonomiska ramar, vara styrande för materielanskaffningen, infrastrukturinvesteringar samt utbildnings- och övningsverksamheten. Utöver Försvarsmakten löser bl.a. Försvarets materielverk, Totalförsvarets plikt- och prövningsverk, Totalförsvarets forskningsinstitut, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan och Fortifikationsverket uppgifter inom det militära försvaret. Regeringens styrning ska också främja en effektiv verksamhet med god kostnadskontroll och utformas så att den möjliggör insyn och transparens.

### **Finansiell styrning**

Regeringen delar Försvarsberedningens bedömning att styrningen av det militära försvaret bör utvecklas för att förbättra förutsättningarna för en tillväxt i snabbare takt och för att resurserna ska kunna omsättas i ökad förmåga. Det militära försvaret behöver långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar. Regeringen vill utveckla den ekonomiska styrningen i syfte att skapa bättre förutsättningar för långsiktig planering. I budgetpropositionen för 2025 har regeringen bl.a. föreslagit tillskott för hela perioden fram till 2035. Regeringen följer i övrigt utvecklingen och analyserar behovet av att justera den ekonomiska styrningen för det militära försvaret i syfte att skapa bättre planeringsförutsättningar. Det inkluderar t.ex. fortsatt utveckling av metoder för prisomräkning.

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har efterfrågan på försvarsmateriel ökat kraftigt, med ökade priser och längre leveranstider som följd. Det medför utmaningar för en snabb materielanskaffning och effektiv materieförsörjning av krigsorganisationen. Förslagen i föreliggande proposition innebär samtidigt att nya materielsystem behöver levereras fortare och att befintlig materiel måste kunna stushöjas, uppgraderas eller renoveras för att på relativt kort sikt vara användbara

med hög tillgänglighet i krigsförbanden. Det försämrade omvärldsläget gör också att behov och åtgärder kan ändras med kort varsel.

För underlätta myndigheternas arbete med att materieförsörja krigsorganisationen har regeringen sedan 2022 fattat flera beslut om högre anslagssparande och anslagskredit för anslag inom utgiftsområde 6 som nyttjas för anskaffning och vidmakthållande av materiel. Regeringen har också ökat beloppsgränsen för när Försvarsmakten måste framställa om regeringens bemyndigande för att få genomföra investeringar i materiel. I rådande omvärlds- och marknadsläge anser regeringen att det fortsatt är motiverat att anpassa den finansiella styrningen utifrån behovet av snabb tillväxt. Möjligheterna att hålla ett högre tempo i tillväxten och att nå riksdagens och regeringens mål för verksamheten kan öka om myndigheterna, i vissa avseenden, ges större finansiell flexibilitet under försvarsbeslutsperioden. Exempelvis kan en konsekvent tillämpning av högre anslagskredit och anslagssparande underlätta hanteringen vid förseningar i leveranser från industrin och utfall inom komplexa materielsystem.

Försvarsberedningen har föreslagit att riksdagens styrning av materielobjekt med särskild omfattning och dignitet utvecklas. Regeringen konstaterar att materieförsörjning är ett sammanfattande begrepp för all verksamhet som genomförs av staten eller på statens uppdrag för att säkerställa att det militära försvaret har tillgång till relevant och användbar materiel. Materielinvesteringarna varierar avseende komplexitet och omfattning. Blandningen av investeringsutgifter för särskilt stora materielobjekt med övriga materielinvesteringar kan försvåra transparens och insyn i materieförsörjningen. Den finansiella styrningen av sådana särskilt stora materielobjekt kan därför behöva förtydligas i förhållande till materieförsörjningen i övrigt. Regeringen konstaterar att informationen till riksdagen om de stora projekten har utvecklats under den innevarande försvarsbeslutsperioden. Arbetet med att utveckla och säkerställa ändamålsenlighet i styrningen av särskilt stora materielområden kommer att fortsätta även under nästa period.

Inför beslut om materielinvesteringar föreligger vanligen olika grader av osäkerheter och aktörernas tillgång till information kan vara ofullständig. Det är därför viktigt att identifiera och värdera den sammantagna risken så att den risknivå som väljs är acceptabel i förhållande till behovet och den möjliga nyttan. Graden av ekonomisk osäkerhet ska tydliggöras. Detta gäller oavsett om beslutet om materielinvesteringen är underställt ett bemyndigande från riksdagen och regeringen eller kan fattas av Försvarsmakten själv.

### **Utvecklad uppföljning**

Regeringen betonar vikten av god kostnadskontroll och uppföljning. Uppföljningen av krigsorganisationen, materielanskaffningar och av de resurser som tillförs det militära försvaret behöver fortsätta utvecklas. Betydande resurser har, och kommer fortsatt att, investeras i det militära försvaret under kommande år och det är av stor betydelse att riksdagens och regeringens beslut och ambitioner förverkligas med avsett resultat, inom utsatt tid och tilldelad ekonomi, och att statsmakterna kan följa utvecklingen på området. Den ekonomiska uppföljningen behöver stärkas

och den interna styrningen och kontrollen inom både Försvarsmakten och försvarsområdet som helhet behöver fortsätta att utvecklas.

Regeringen ser ett stort behov av att kunna följa produktionen av krigsorganisationen vad gäller t.ex. iståndsättande, bemanning, materieförsörjning och omsättning av krigsförbanden. Regeringen avser därför att inhämta Försvarsmaktens planering för utvecklingen av krigsorganisationen i ett tioårsperspektiv inklusive bl.a. utvecklingen vad gäller personal, materiel, infrastruktur och övningar. Det är viktigt att kunna följa progress och tidigt identifiera avvikelser mot redovisad planering. Regeringen betonar vikten av tydligt definierade krigsförband avseende deras kvantitativa och kvalitativa innehåll. Beskrivningar av krigsförbanden behöver tas fram för att bl.a. visa på hur de ska vara bemannade, utrustade och vilken infrastruktur som behövs, men även hur de är organiserade och hur de ska ledas. Det är viktigt att Försvarsmakten snarast tar fram och fastställer sådana beskrivningar (typförband), som också behöver kunna relateras till Natos typförband.

Genomförandet av materieförsörjningen som helhet ska följas upp löpande. Regeringen avser arbeta för att uppföljningsmetodikerna inom materieförsörjningen utvecklas. Vidare avser regeringen säkerställa att större och särskilt betydelsefulla materielinvesteringar blir föremål för en fördjupad uppföljning, med avseende på tid, ekonomi och kvalitet samt prognos för projektets för projektets fullgörande. Avsikten är att därigenom förbättra statsmakternas förutsättningar för strategiskt beslutsfattande och långsiktig inriktning av verksamheten.

## **Natomedlemskapets påverkan på styrningen och uppföljningen av det militära försvaret**

Som Natomedlem kommer svensk militär förmågeutveckling grad behöva utgå från de förmågemål som tilldelas Sverige inom ramen för Natos förmågeplaneringsprocess (NATO Defence Planning Process, NDPP). Målen har en hög grad av konkretion och avser både antal krigsförband, egenskaper hos dessa, förmåga till rörlighet, användbarhet i olika miljöer, interoperabilitet, beredskap och uthållighet inkluderande exempelvis mängd av ammunition. I Natos förmågeplaneringsprocess granskas och utvärderas också de allierades försvarspolitik och planer, inklusive finansiella planer, med särskild tonvikt på genomförandet av Natos förmågemål. Vartannat år genomförs en granskning som bl.a. sammanställer information om de allierades nationella förteckningar över militära förband och förmågor.

Samtidigt som styrning och uppföljning av Försvarsmakten fortsatt ska ske genom de styrformer som tillämpas i svensk statsförvaltning bedömer regeringen att Natomedlemskapet i flera avseenden kommer att påverka styrning och uppföljning inom det militära försvaret. Behovet av att ha relevanta underlag tillgängliga vid rätt tidpunkter för svenskt deltagande i Natos förmågeplaneringsprocess ställer exempelvis nya och förändrade krav på underlag och redovisning. Vidare kommer gemensamma beslut i Nato att behöva omhändertas vilket kan leda till nya eller förändrade uppgifter för berörda myndigheter. För en effektiv och tydlig styrning av det militära försvaret, (liksom för det civila försvaret), och för att



säkerställa svenskt inflytande i alliansen är det viktigt att nationella processer för planering och uppföljning förhåller sig till den gemensamma planeringen i Nato. Regeringen avser att fortsatt upprätthålla nära dialog med berörda myndigheter.

## Statens fastighetsförvaltning på försvarsområdet

Inom infrastrukturområdet finns behov av att försvarsmyndigheterna fortsätter att utveckla samverkan, helhetssyn och koordinering av verksamhetsplaner m.m. för att uppnå tillväxt och ökad operativ förmåga. Fortifikationsverkets verksamhet har stor betydelse för tillväxten på försvarsområdet i stort.

Investeringsnivåerna i infrastruktur för det militära försvaret kommer under följande år att vara höga och regeringen bedömer att regelverk och processer inom området behöver ses över för att säkerställa att tillväxten kan ske i den takt som krävs för att genomföra de beslut som riksdagen och regeringen har fattat. Det är av stor vikt att styrningen av anskaffning av infrastruktur för totalförsvarsändamål taktar med styrningen för materielanskaffning och förbandssättning, samt att anskaffningen av infrastruktur i sin helhet bidrar till tillväxten inom det militära försvaret.

## 12.5 Styrning av det civila försvaret

**Regeringens bedömning:** Styrningen och uppföljningen av det civila försvaret bör stärkas i syfte att främja transparens och ändamålsenlighet samt för att skapa förutsättningar att stärka förmågan inom det civila försvaret och öka takten i utvecklingen. Det civila försvaret bör styras utifrån ett helhetsperspektiv med tydliga strukturer och processer för uppföljning av medel och resultat. Styrningen och uppföljningen bör ske med utgångspunkt i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret för försvarsbeslutsperioden 2025–2030.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det civila försvaret utgörs av en stor mängd aktörer och resurserna till det civila försvaret har ökat kraftigt sedan återuppbyggnaden påbörjades i samband med försvarsbeslutet 2015 (prop. 2014/2015:109). Under den hittillsvarande försvarsbeslutsperioden har medel tillförts vid olika tidpunkter och till olika delar av det civila försvaret, både i form av permanenta och tillfälliga medel. De medel som tilldelats området har också delvis haft olika syften. Det har avsett förvaltningskostnader som är förknippade med myndigheternas löpande verksamhet för civilt försvar, men även utgifter som mer direkt stärker förmågan i det civila försvaret vid höjd beredskap och krig. Som exempel på det senare kan nämnas investeringar i materiel eller ledningsplatser.

Att tillskott skett vid olika tidpunkter och med olika syften har försvårat uppföljningen av hur mycket medel som har fördelats till respektive område inom civilt försvar. Det bidrar även till en otydlighet när det gäller att förstå vilken typ av verksamhet som finansieras och vilka resultat som uppnås. Enligt regeringen innebär en bristfällig uppföljning begränsningar i att ändamålsenligt och effektivt kunna prioritera insatser och styra mot

resultat inom det civila försvaret och därmed nå de ökade ambitionerna på området.

Med utgångspunkt i den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret avser regeringen därför att stärka styrningen och uppföljningen inom området. För att åstadkomma detta avser regeringen att se över nuvarande strukturer och processer för styrning och uppföljning. Utgångspunkten i arbetet bör vara att styrningen och uppföljningen sker utifrån angivna mål samt utifrån ett helhetsperspektiv som tar avstamp i centrala underlag och bedömningar av utvecklingen inom området. För att åstadkomma detta är en viktig förutsättning att de aktörer som tar del av medel från den ekonomiska planeringsramen för civilt försvar tydligt redogör för hur medel har använts och vilka resultat som uppnåtts. Enligt regeringen är det övergripande syftet med ett sådant arbete att säkerställa att de medel som ingår i det civila försvarets ekonomiska planeringsram används till att stärka det civila försvaret och således att finansiera åtgärder som syftar till att möta de krav som höjd beredskap och ytterst krig ställer. Regeringen ser att åtgärder som finansieras av medel från den civila ramen i förlängningen också kan bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att styrningen och uppföljningen av det civila försvaret bör stärkas med särskilt fokus på transparens och ändamålsenlighet och på så sätt nå den ökade ambitionsnivå för det civila försvaret som omvärldsläget kräver.

## 13 Genomförande

**Regeringens bedömning:** Mot bakgrund av osäkerheter i omvärldsutvecklingen, inte minst i fråga om den fortsatta utvecklingen av Rysslands krig i Ukraina, finns det en förhöjd risk för att det säkerhetspolitiska läget snabbt kan försämrats ytterligare. Den försvarspolitiska inriktningen som redovisas i denna proposition kan behöva justeras utifrån förändringar i det säkerhetspolitiska läget men också utifrån det svenska Natomedlemskapet och de därmed sammanhängande kraven på krigsorganisationen, inklusive kommande förmågemål, samt andra externa faktorer som påverkar genomförandet av försvarsbeslutet.

**Skälen för regeringens bedömning:** I denna proposition föreslår regeringen bl.a. inriktningen för Försvarsmaktens krigsorganisation. Regeringen redogör även för den inriktning som är nödvändig inom det civila försvaret. Därutöver redovisar regeringen sin bedömning av viktiga frågor som kommer att prägla arbetet inom totalförsvarets olika delar. De åtgärder som redovisas i propositionen är motiverade utifrån den försämrade säkerhetspolitiska utvecklingen och i synnerhet Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022, Sveriges medlemskap i Nato samt nuvarande tillstånd inom det militära och civila försvaret där behovet av åtgärder ackumulerats under lång tid.

Oaktat behov och ambitioner har Försvarsmakten och andra myndigheter redovisat ett antal faktorer som utgör osäkerheter och risker i genomförandet av de åtgärder som redovisas i propositionen, däribland de som föreslagits av Försvarsberedningen. I vissa fall är dessa osäkerheter och risker betydande. Det gäller utgångsläget för försvarsbeslutet, tiden för genomförande av olika åtgärder, uppskattade kostnader för dessa samt verksamhetsmässiga förutsättningar utom myndigheternas kontroll. Regeringen bedömer att detta är konsekvenser som i olika avseenden behöver beaktas vid genomförandet av försvarsbeslutet men betonar samtidigt att detta inte minskar behovet, lämpligheten eller angelägenheten av de åtgärder som omfattas av denna proposition. Omvärldsläget och det nuvarande tillståndet i Försvarsmakten motiverar således en snabb ökning av förmågan inom det militära försvaret med den ambition som återgetts i denna proposition. Samtidigt kommer ett fortsatt analys- och planeringsarbete behöva genomföras avseende vidmakthållande av större materielsystem, vilket kan medföra behov av omprioriteringar eller andra åtgärder.

Som regeringen tidigare anfört behöver styrningen och uppföljning anpassas till den förmågeökning som försvaret nu ska genomgå. Beredskap bör finnas för att justera inriktningen utifrån omvärldens utveckling, det svenska Natomedlemskapet och de därmed sammanhängande kraven på krigsorganisationen, inklusive kommande förmågemål, samt andra externa faktorer som påverkar genomförandet av försvarsbeslutet. Som anges ovan bedömer även regeringen att det under försvarsbeslutsperioden kan behöva göras en förnyad helhetsbedömning i uppbyggnaden av försörjningsberedskapen.

Nedan behandlas några produktionsförutsättningar som är viktiga för det fortsatta genomförandet.

## **Personal**

Långa ledtider för utbildning av personal inom Försvarsmakten gör att tiden från rekrytering till för myndigheten fullt användbara befattningshavare kan spänna över många år. Skiften i verksamhetsinriktning, till innehåll eller kvantitativt, kan därmed få stora konsekvenser för möjligheterna att personalförsörja vissa typer av förband och verksamheter. Vidare kan rekryteringen till olika personalkategorier variera i omfattning beroende på omvärldsläget och konjunkturen. Inom särskilda områden möter Försvarsmakten även en ökad konkurrens från externa aktörer vilket kan göra det svårt att rekrytera och behålla viss kompetens i myndigheten. Förutom den krigsorganisatoriska tillväxten behöver myndighetens personalförsörjning även tillgodose ett högre nyttjande av förbanden inom ramen för beredskapsåtgärder samt aktiviteter och bemanningsansvar inom Nato. Andra myndigheter inom det militära försvaret kan möta liknande begränsningar i möjligheterna att rekrytera ny personal med kunskaper och färdigheter inom specifika kompetensområden.

Aktörerna inom det civila försvaret står inför motsvarande frågeställningar. För att det civila försvaret ska kunna ställa om och uthålligt verka under krigsförhållanden krävs tillräckligt med utbildad och övad personal. Inom flera beredskapssektorer finns begränsningar avseende att

säkerställa personal med kritiska kompetenser, särskilt där behovet kan väntas öka kraftigt under höjd beredskap.

### **Materiel**

Risker i materieförsörjningen kan avse affärsrisker, finansiella risker, tekniska risker och produktionsrisker. Att identifiera, värdera och hantera sådana risker är centrala arbetsuppgifter för Försvarets materielverk i samverkan med Försvarmakten. Kapaciteten i försvarsindustrin är i dag i huvudsak dimensionerad för de förhållanden som rådde före 2022. Den därefter kraftigt ökade efterfrågan på försvarsmateriel har i kombination med prisökningar på insatsvaror, brist på kvalificerad arbetskraft samt begränsningar i maskinell och infrastrukturell kapacitet etc. lett till stora prisökningar. En fortsatt hög efterfrågan på försvarsmateriel och förnödenheter i kombination med kapacitetsbegränsningarna i industrin kommer att påverka såväl leveransförmågan som prisutvecklingen på materiel och förnödenheter under kommande år.

### **Infrastruktur**

Fortifikation har under lång tid varit ett område med låg prioritet då omvärldsförhållanden och försvarets inriktning och verksamhet sedan 1990-talet inte ansetts motivera höga krav på fortifikatoriskt skydd. Uppbyggnad av kompetens inom det fortifikatoriska området och kompetensförsörjning inom infrastrukturuområdet i övrigt tar lång tid och de personella resurserna inom Försvarmakten och andra berörda myndigheter är i dag begränsade. Vissa åtgärder för att avhjälpa dessa brister har vidtagits eller planeras att vidtas. En påverkande faktor är den nivå av eftersatt underhåll som finns i infrastrukturbeståndet vilket påverkar nyttjandet av befintlig infrastruktur negativt. I en del fall kan det även finnas brist på bygg- och anläggningsföretag som kan utföra efterfrågad produktion. Erfarenhetsmässigt innebär planprocessen m.m. vid stora och långsiktiga infrastrukturprojekt betydande risker för både förseningar och fördyringar i förhållande till ursprungliga antaganden och kalkyler.

### **Miljötillstånd**

Tillväxten i Försvarmakten, medlemskapet i Nato samt bilaterala samarbeten medför nya och ökade behov av att kunna bedriva miljöfarlig verksamhet, vilket i sin tur får konsekvenser för de miljötillstånd som finns för myndighetens aktiviteter på olika geografiska platser. Processen för att få tillstånd att bedriva miljöfarlig verksamhet i enlighet med gällande miljölagstiftning kännetecknas av långa ledtider. Det kan därmed ta lång tid innan nya miljötillstånd kan vara beslutade. Det gäller både på platser där ny infrastruktur med tillhörande verksamhet etableras och vid utökning av verksamhet på befintliga verksamhetsställen. Vid avsaknad av ändamålsenliga miljötillstånd kan konsekvensen bli begränsningar i Försvarmaktens tillväxt och att tillkommande förband från allierade stater inte kan bedriva verksamhet med medhavda materielsystem. Även Försvarets materielverk och vissa försvarsindustriföretag kan bli berörda av motsvarande begränsningar vid myndighetens och företagens

provplatser och vid utnyttjande av Försvarsmaktens skjutfält eller annan infrastruktur. Likaså kan det gälla för andra myndigheter som är av vikt för totalförsvaret. Prop. 2024/25:34

## Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 oktober 2024

Närvarande: statsrådet Ankarberg Johansson, ordförande, och statsråden Edholm, Jonson, Strömmer, Brandberg, Rosencrantz

Föredragande: statsrådet Jonson

---

Regeringen beslutar proposition Totalförsvaret 2025-2030